

“A FONDO”

Una radiografía dels serveis socials valencians

F. XAVIER UCEDA-MAZA¹

Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local. Universitat de València

MARIA GARCÍA-MUÑOZ²

Ajuntament de Burjassot (València)

RESUMEN

Desde una perspectiva histórica se analiza la dimensión substantiva de los Servicios Sociales Valencianos. Se toman como referencia investigaciones y datos elaborados por los autores sobre los ejes constitutivos del sistema, de tal manera que al globalizarlos se obtiene una radiografía de su situación. A partir del análisis se proyectan los rasgos constitutivos del sistema público de servicios sociales valenciano, así como los escenarios presentes y futuros del mismo. Se concluye que en perspectiva comparada es un sistema plenamente asistencial, de doble red y mercantilizado.

PALABRAS CLAVE: Servicios Sociales, asistencia social, privatización.

ABSTRACT

An analysis of the substantive dimension of Valencian Social Services is done by means of a combination between historical views of the process with X-ray photography of this system using researchers that analyze different axes of it. In this analysis, the constitutive features of the Public Social Services System as well as its present and future scenes are evaluated. As a conclusion, and from a total comparative perspective, it is a welfare system commercialized and of double network.

KEY WORDS: Social Services, social aid, privatization.

1. Actualment investigador Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local de la Universitat de València. Ha sigut Professor de Treball Social de la Universitat Pública de Navarra i de la Universitat de València. Treballador Social en excedència del Departament Municipal de Serveis Socials del M.I. Ajuntament de Burjassot (València) i pertanyent al Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de València, amb el núm. 792.
2. Treballadora Social i Responsable del Programa de Mesures Judicials en Medi Obert del M.I. Ajuntament de Burjassot (València) i amb núm. 1.978.

CORRESPONDENCIA
francesc.uced@uv.es

INTRODUCCIÓ

La societat postmoderna implica un nou context social, econòmic, tecnològic i cultural, presentant característiques noves i plantejant majors exigències al sistema de Serveis Socials³. L'escenari actual de crisi econòmica està incrementant la vulnerabilitat social i intensificant el risc i els processos d'exclusió social. L'*Informe de la Inclusió Social en Espanya 2008*⁴, és a dir abans de la greu situació actual i en el millor moment de la situació econòmica d'Espanya posava de manifest que el 19,9% de la població espanyola es trobava en el que es denomina pobresa moderada, el 6,8% en pobresa alta i el 3,2% en pobresa severa per tant un 29,9% de la població es trobava en situació de necessitat. Respecte a la Comunitat Valenciana⁵ les dades eren 16,8% en pobresa moderada, 6,8% en pobresa alta i un 3,1% en pobresa severa, és a dir, un 26,7% de la població.

Aquestes dades signifiquen que en el major moment de creixement i d'inserció laboral, la pobresa no aconseguí minvar a Espanya, on gairebé una de cada tres persones es trobava en situació de pobresa. Respecte a la C. Valenciana el informe ens situa una miqueta millor que la mitjana espanyola, però òbviament el "*boom immobiliari*" també era més intens que a la resta de l'Estat⁶. L'observació de l'EPA⁷ indica que la taxa d'atur espanyola és del 18'83% i a la C. Valenciana de 22,56%. A més a més com la crisi fonamentalment ha sigut del sector del "*taulell*" i d'allò que l'envolta, la nostra Comunitat inicià abans la crisi i tardarà més en eixir. Això comporta un major nombre d'aturats/des que alhora esgoten les prestacions i subsidis per desocupació, l'ajuda de les famílies i sol·liciten prestacions del sistema de SS.SS.

Una societat avançada, moderna, pionera es reconeix pels seus sistemes de protecció social i en especial dels que s'ocupen en contribuir al desenvolupament i increment del benestar social, la promoció de l'autonomia personal, la incorporació social, la salut i la qualitat de vida. Els sistemes de protecció responen a la lògica de construir ciutadania, és a dir, protegir davant les dificultats, incorporar a les persones i lluitar contra l'exclusió social, en definitiva són sistemes per remoure els obstacles que ho impedeixen, d'acord amb allò establert a la constitució⁸.

Ara bé, com a treballadors/es socials caldria preguntar-se: ¿el sistema de serveis socials dels valencians és referent a l'estat espanyol? ¿disposen de programes i pressupostos dignes per tindre unes polítiques socials avançades? ¿responen a les noves demandes socials? ¿actuen com un sistema global i integrat? En aquestes breus pàgines es vol respondre de forma sintètica aquestes qüestions sobre la base d'algunes investigacions recentment aparegudes tot i contextualitzant el període històric.

1. Fixant posicions sobre els Serveis Socials

El treball social és la disciplina que més ha contribuït a la construcció d'aquest jove sistema que recentment acaba de festejar els seus vint-i-cinc anys, així mateix li pertoca analitzar i fixar posicions sobre l'evolució del mateix.

El sistema s'organitza en SS.SS. Generals (dependència local) i Especialitzats (dependència autonòmica), els primers constitueixen l'estructura bàsica del sistema públic de SS.SS., essent la seua finalitat aconseguir unes millors condicions de vida de la població mitjançant una atenció integrada i polivalent.

3. D'ara endavant SS.SS.

4. Realitzat per l'Obra Social de la Caixa Catalunya. <http://obrasocial.lacaixa.es/>

5. D'ara endavant C. Valenciana.

6. Utilitzem la denominació "Estat" per a referir-nos al conjunt d'Espanya.

7. Enquesta de Població Activa, 4 trimestre de 2009. www.ine.es.

8. Això es troba recollit a l'article 9.2 de la Constitució Espanyola, quan assenyalava que "*correspon als poders públics promoure les condicions per a què la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguen reals i efectives; remoure els obstacles que ho impedeixen o dificulten en la seua plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social*".

Coincidim amb García Herrero *et al* (1992) en definir als SS.SS. com un sistema públic per a la garantia universal de drets socials, dins de les noves estratègies del benestar social, i amb Casado al conceptualitzar-los:

“...en términos de prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general.” (2005:11).

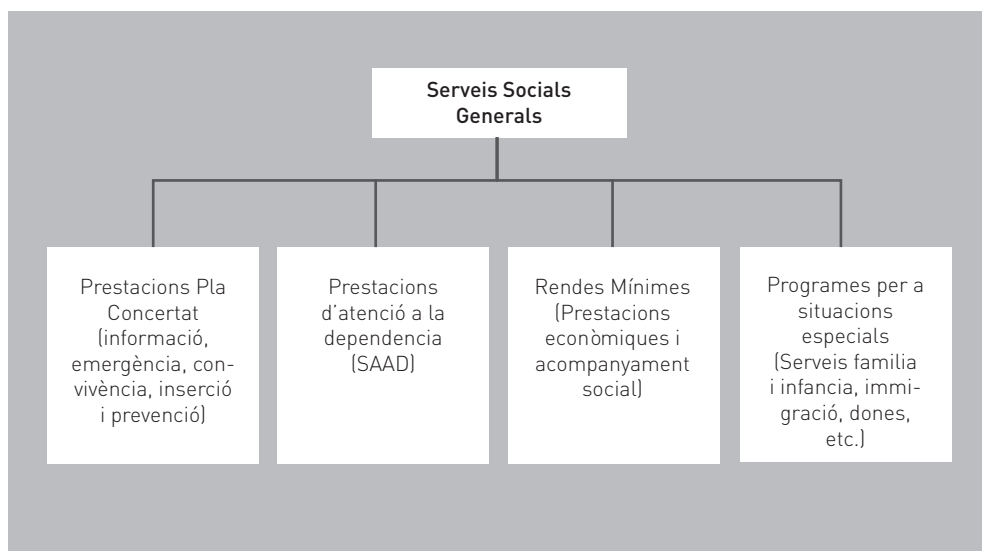
D'acord amb García Herrero (*op.cit.*), els SS.SS. han desenvolupat la seua identitat a partir de la seua configuració com a sistema públic dins de les polítiques del benestar social, amb: a) un àmbit específic de necessitats socials de referència (drets socials que garanteix); b) una oferta específica de prestacions socials; c) una xarxa d'equipaments pròpia; i d) normativa, planificació i pressupostos propis.

Com a qualsevol sistema es configura sota dues dimensions la substantiva i l'operativa,

ambdues fonamentals per al funcionament de qualsevol sistema. La primera fa referència al caràcter de les prestacions (dret subjectiu o assistencial), a l'extensió i intensitat d'aquestes, a la definició d'un model i els seus programes bàsics i a la relació del sistema públic amb les entitats privades i les d'iniciativa social, i la segona, a la situació, organització de les figures laborals, clarificació de rols i processos metodològics i la cerca de la qualitat. En aquest article es realitzarà una anàlisi de la situació de la dimensió substantiva als SS.SS. valencians, per tant ja avancem que és mirada incompleta del sistema.

Una representació del sistema de SS.SS. a l'Estat Espanyol, l'observem en la figura, on es pot reconèixer la seua dimensió substantiva i ens trobem amb les prestacions que el seu dia va establir el Pla Concertat de Prestacions Bàsiques (PCPB), les prestacions del Sistema d'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD), les Rendes Mímines (RM) i els Programes per situacions especials com: Serveis d'Immigració, Serveis d'Atenció a la Família i Infància, etc.

FIGURA 1: REPRESENTACIÓ DELS EIXOS ESTRUCTURALS DELS SERVEIS SOCIALS GENERALS



A l'anàlisi que es realitza a continuació es cerca el desenvolupament de tres del quatre eixos a la C. Valenciana. Avancem que no s'analitzarà el desenvolupament dels Programes per a situacions especials, sent encara el seu pes al sistema minoritari.

2. Una mirada retrospectiva dels Serveis Socials Valencians

Els SS.SS. valencians amb les transferències de l'estat⁹, l'aprovació de la Llei 7/1985 de Bases de Règim Local¹⁰, l'impuls estatal del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques (PCPB)¹¹ de 1987 inicien una etapa de fort desenvolupament, són innovadors¹² i creatius, la seua normativa és presa com a referència entre d'altres: Pla Conjunt d'Actuació en Barris d'Acció Preferent de 1988¹³, Pla d'Ordenació dels Serveis Socials a la C.V. de 1987¹⁴, Pla de Mesures d'Inserció Social de 1990¹⁵ i dins d'aquesta etapa la Llei 5/1989 de Serveis Socials de la C. Valenciana la qual s'aprova quan el sistema es troba pràcticament implantat (Doménech Pastor i García Roca, 1990).

9. Aquestes es realitzen en el període comprés entre 1982 i 1985, aproximadament, i amb elles s'inicia la consolidació del sistema públic d'atenció, amb un panorama de recursos inicial, altament atomitzats per la seua procedència de múltiples organismes estatals.

10. L'article 26.1.C estableix que els municipis de més de 20.000 habitants hauran de prestar SS.SS., encara que no s'especifica el contingut de les prestacions, figures professionals, ràtios, etc.

11. En tres anys de vigència del pla es triplica el nombre de centres i el de persones que treballen als mateixos. (Linares i Marín, 1992).

12. L'any 1981 es realitzen les II Jornades sobre Menors Marginats, el 1982 se celebra a València la I^a Trobada Internacional de Serveis Socials, el 1983 les Jornades Internacionals sobre Emergència Social. Entre els anys 1982/83 es posen en marxa els primers equips d'intervenció amb caràcter experimental i els equips base com a conseqüència de la trista pantanada de Tous dins del III Pla d'Emergència Social.

13. Decret 157/88, d'11 d'octubre pel qual s'estableix el Pla Conjunt d'Actuació en Barris d'Acció Preferent actualment vigent però sense contingut tècnic ni econòmic, és a dir, mort per inanició i soterrat en l'oblit.

14. Actualitzat amb el Decret 40/90, de 26 de febrer, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registre, autorització i acreditació dels Serveis Socials de la C.V. i a l'actualitat parcialment vigent.

15. Decret 132/1990, de 23 de juliol, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el Pla de Mesures d'Inserció Social a la C. Valenciana actualment derogat i substituït per la Renda Garantida de Ciutadania de la C. Valenciana (Llei 9/2007, de 12 de març).

El principal instrument d'ordenació a nivell estatal és l'esmentat Pla Concertat ja que homogeneïza, estructura i impulsa a les CC.AA, diputacions i ajuntaments en la generació d'un sistema que fins eixe moment era inexistent, amb la finalitat de:

"Lograr la colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma (...) para financiar conjuntamente una red de atención de Servicios Sociales Municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad". (Pla Concertat; 1988).

Als efectes del Pla Concertat, es consideren prestacions bàsiques de SS.SS. les de: Informació i Orientació, Ajuda a Domicili, Prevenció i Inserció i Allotjament i Convivència.

El Pla Concertat suposa definitivament:

"Superar la beneficencia pública, descentralizar las competencias del Estado a las Comunidades Autónomas y en menor medida a las Corporaciones Locales, el establecimiento de la obligatoriedad de prestar Servicios Sociales a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, la implantación en todo el Estado de las Unidades de Trabajo Social y la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas". (Belis i Moreno; 2002:15),

Després d'aquesta etapa de fort impuls continua una etapa de mediocritat, aquest moment és semblant al que s'està produint al conjunt de l'estat, amb una "crisi" en la conceptualització, desplegament, pèrdua d'iniciativa, mancança d'impuls polític. (García Herrero i Ramírez Navarro, 1992).

Sens dubte, la qüestió fonamental en la dimensió substantiva en aquest període de crisi son els acords de flexibilització del PCPB. Aquests acords de 1994 flexibilitzen els criteris i permeten que s'extenga la cobertura del Pla Concertat no sols als SS.SS. generals sinó també als inclosos en el primer nivell

d'intervenció¹⁶. Aquesta qüestió suposa una nova situació en quant al contingut de la xarxa bàsica, suprimint-se com a element de referència per a la presentació anual dels projectes, els mapes i establint en quant al finançament un acord denominat: *Límits de les prestacions bàsiques de Serveis Socials per Àrees de Despesa*¹⁷. Aquest fet impossibilita l'existència d'unes mínimes condicions de homogeneïtat en qüestions com: la ràtio de població, la tipologia i composició de les plantilles o la pròpia estructura organitzativa dels centres de SS.SS.

L'associació de directors i gerents en SS.SS. (1997:267-269), assenyalarà que els acords de flexibilització del Pla Concertat suposen:

"...una salida en falso, una renuncia a cumplir los objetivos por los que el plan fue creado; traiciona el espíritu original de la concertación y pone de manifiesto la incapacidad de sus gestores para desarrollar la red básica prevista y su falta de imaginación para redefinir los acuerdos originales, manteniendo el sentido público (...) el plan concertado suponía la garantía de derechos ciudadanos en unos mínimos homogéneos para el conjunto del territorio, y no una simple vía de financiación de servicios sociales, complementaria a los acuerdos autonómicos negociados en su día co las correspondientes trasferencias."

Respecte a la C. Valenciana, la tesi doctoral del professor¹⁸ Gustavo Zaragoza de l'any 2001, mostra l'intens desplegament dels SS.SS. municipals a la província de València. Del seu treball es reproduïxen dues taules, en la primera d'elles [Taula 1] es pot

observar com des de l'any 1983 fins 1988 es produeix un creixement important tant dels equips com dels professionals. A partir d'eixe any minva la intensitat del creixement, però com a fita històrica cal recordar que aquest jove sistema en tretze anys arriba a cobrir al 99,5% del total de la població de la C. Valenciana a l'any 1996.

A la taula dos s'observa el procés a la província de València. La cobertura a l'any 1996 ja és gairebé del total (99,94%), encara que anirà extenent-se la ràtio equips/municipis i la de professionals/habitants.

La llei 5/97¹⁹ de SS.SS. de la C.V., aprovada pel Partit Popular va ser una nova etapa en el sistema de SS.SS, que suposarà un impuls en la privatització de la gestió del sistema, però també de la titularitat de bona part dels SS.SS. públics, generarà una gran preocupació i resposta professional:

"La participació s'identifica amb la iniciativa privada, particularment amb l'ànim de lucre. Contràriament a això, una política social encaminada al benestar social necessita que el ciutadà individualment o col·lectivament, participe en les decisions, la gestió i l'acció dels Serveis Socials". Plataforma per la millora i defensa del sistema pública de serveis socials (1996)

Aquesta llei preveia el desenvolupament d'una sèrie de plans i comissions com el Pla Concertat de SS.SS Generals, el Pla General de SS.SS, Pla de Finançament Concertat amb les Entitats Locals, Pla Valencià de SS.SS., etc., que del seu desplegament podien haver-se derivats processos molt positius per al sistema, però malgrat haver passat tretze anys des de l'aprovació cap d'aquests instruments han vist la llum.

Realitzada la contextualització inicial de constitució, creixement i crisi, a continuació presentem la radiografia actual del sistema.

16. A partir d'eixe acord formen part de la xarxa bàsica, els següents equipaments: centres de serveis socials, albergs, centres d'acollida, menjadors socials, centres socials d'estada diürna, oficines d'informació i assessorament sobre necessitats i recursos socials i miniresidències i habitatges tutelats.

17. A la comissió de seguiment de 18-1-95, s'aproven els següents: personal (màxim 70%), Prestacions/Programes (Mínim 20%), Manteniment (Sense Límit) i Inversió (Sense Límit).

18. Professor del Departament de Treball Social i Serveis Socials de la Universitat de València.

19. LLei 5/1997, de 25 de juny, de la Generalitat Valenciana, per la qual es regula el Sistema de SS.SS. a l'àmbit de la C. Valenciana (DOGV 12/08/1997) i que substitueix a la LLei 5/1989 de 6 de juliol, reguladora del Sistema de SS.SS. a la C. Valenciana.

Taula 1: Evolució dels equips, professionals i habitants atesos pels SS.SS. generals a la Comunitat Valenciana

AÑO	Equipos		Profesionales		Habitantes Atendidos		Ratio Profesional/ Habitantes
	Nº	% incremento anual	Nº	% incremento anual	Nº	% incremento anual	
1983	6	--	40	--	1.000.000	--	25.000
1984	36	+ 500,0 %	90	+ 125,0 %	1.070.000	+ 7,0 %	11.889
1985	60	+ 66,7 %	125	+ 38,9 %	1.220.000	+ 14,0 %	9.760
1986	66	+ 10,0 %	153	+ 22,4 %	1.730.000	+ 41,8 %	11.307
1987	108	+ 63,6 %	202	+ 32,0 %	3.300.000	+ 90,8 %	16.337
1988	154	+ 42,6 %	279	+ 38,1 %	3.603.000	+ 9,2 %	12.914
1989	158	+ 2,6 %	350	+ 25,4 %	3.636.000	+ 0,9 %	10.389
1990	163	+ 3,2 %	461	+ 31,7 %	3.765.000	+3,5 %	8.167
1991	171	+ 4,9 %	446	- 3,3 %	3.828.000	+ 1,7 %	8.583
1992	181	+ 5,8 %	460	+ 3,1 %	3.822.000	- 0,2 %	8.309
1993	183	+ 1,1 %	512	+ 11,3 %	3.838.000	+ 0,4 %	7.496
1996	190	+ 3,8 %	605	+ 18,2 %	3.989.282	+ 3,9 %	6.594

Font: Zaragoza (2001:28)

Taula 2: Evolució dels equips, professionals, municipis i habitants atesos per els SSG a la Província de València

AÑO	Equipos		Municipios Atendidos		Población Atendida		Profesionales		Ratio Profesional/ Habitantes	Ratio Equipos/ Municipios
	Nº	% incremento anual	Nº	% incremento anual	Nº	% incremento anual	Nº	% incremento anual		
1983	2	--	20	--	72098	--	12	--	6008	10,0
1984	10	400,0 %	40	100,0 %	185006	156,6 %	30	150,0	6167	4,0
1985	26	160,0 %	53	32,5 %	582338	214,8 %	55	83,3	10588	2,0
1988	87	234,6 %	182	243,4 %	1970897	238,4 %	155	181,8	12715	2,1
1993	98	12,6 %	225	23,6 %	2103416	6,7 %	290	87,1	7253	2,3
1996	116	18,4 %	260	15,6 %	2171536	3,2 %	350	20,7	6204	2,2

Font: Zaragoza (2001:29)

3. L'anàlisi dels SS.SS. Valencians

Per mostrar la situació dels SS.SS., farem esment a cinc investigacions, que cadascuna ens mostra una part del trencaclosques que globalitzades totes elles ens permetem tindre la visió integral. Les investigacions esmentades són les realitzades per Felipe (2004), Belis i Lillo (2007), Subirats *et al* (2007), Jabbad (2008), Barriga, Brezmes, García-Herrero i Ramírez (2010), així com algunes dades de la Renda Garantida de Ciutadania d'elaboració pròpia.

La tesi doctoral de Felipe analitza entre d'altres dades la ràtio/centre base (Taula 3). La ràtio per l'any 2000, mostra que a la C. Valenciana és de 13.146 persones ateses per centre base, quan a la mitjana espanyola és de 11.078 persones. Essent la població usuària similar al conjunt de l'Estat es troba en un 9,2% i a la C. Valenciana en un 9,9%.

A la taula 4, s'analitza la distribució de la despesa per programes a l'any 2000, fent comparació entre la mitjana de l'Estat i la C. Valenciana.

A l'any 2000 l'autora conclou que els SS. SS. valencians es caracteritzen per:

- Únicament el 8% de la població ha accedit al Servei d'Informació i Orientació, front a d'altres CC.AA. amb valors més alts, com Extremadura (16,9%) o Castella-La Manxa (15,6%). El Servei d'ajuda a domicili beneficia a la C. Valenciana tan sols un 0,3% de la població front a un 0,7% de mitjana estatal.
- En altres programes com el d'allotjament alternatiu i els de prevenció i inserció, la C. Valenciana presenta una menor extensió que en el conjunt d'Espanya. Sols supera la mitjana en el programa d'ajudes assistencials en situacions d'emergència (el 0'9% front al 0'5% de mitjana nacional). D'aquesta qüestió es dedueix que el tipus d'intervenció en la C. Valenciana està basada en la concessió d'ajudes econòmiques més que en la intervenció individual-familiar i comunitària.

La investigació de Belis i Lillo (2007), analitza el sistema de SS.SS., sobre les ordres de convocatòria de subvencions de la Conselleria de Benestar Social a l'exercici

Taula 3: Centre de Serveis Socials. Ràtio de població. Any 2000

	Any	Centres Base	Ràtio Població	Usuaris	% Pob.
C. Valenciana	2000	293	13.146	3.666.478	9,9
Espanya	2000	3.360	11.078	36.252.599	9,2

Elaboració pròpia a partir de Felipe (2004).

Taula 4: Distribució d'usuaris per programes. Any 2000

	Comunitat Valenciana		Espanya		% C.V./E
	Usuaris	% Població	Usuaris	%Població	
Informació i orientació	292.230	8,0	2.553.883	7,0	11,4
Ajuda a domicili	10.153	0,3	237.836	0,7	4,3
Allotjament alternatiu	4.755	0,1	103.626	0,3	4,6
Prevençió i inserció	61.244	1,5	1.166.229	3,2	5,3
Ajudes econòmiques individualitzades d'emergència social*	34.621		168.092		
	Despesa Mitjana:	0,9	Despesa Mitjana:	0,5	20,6
	243 €		167 €		

Als totals d' Espanya no se inclouen les CCAA de Catalunya i Extremadura per no desposar de les seues dades. Elaboració pròpia a partir de Felipe (2004).

de 2004²⁰. El sistema de SS.SS., funciona en aquest moment sota uns principis de col·laboració entre administracions i entitats sobre la base de subvencions que d'acord en aquests autors:

a) Les Ordres no comparteixen ni llenguatge, ni estructura, ni metodologia, ni unificació de criteris, ni terminis; no es publiquen criteris de planificació o ordenació del territori que indiquen quins recursos hi existeixen i on són necessaris; no es publiquen les subvencions concedides; no existeix avaluació, etc.

b) La Generalitat posa en un mateix nivell a les Corporacions Locals i a les entitats privades amb ànim o sense ànim de lucre i, a més, de vegades als mateixos ciutadans particulars, produint-se una indefinició entre allò públic i allò privat en SS.SS., competint els ajuntaments amb les entitats privades i, fins i tot, duplicant serveis en un mateix territori entre una administració local i una entitat.

c) El sistema de finançament consisteix en una consignació inicial fins que s'acaben el crèdits, no fins la cobertura de les necessitats. Així com també hi ha un endarreriment generalitzat en el pagament a les entitats

sol·licitants portant algunes d'aquestes a la fallida econòmica, i també a les persones titulars de necessitats conduint-los a la precarietat més extrema, etc.

La investigació realitzada per Marcela Jabbaz²¹, posa en qüestió la inversió en SS.SS. de la Generalitat Valenciana oferint-nos una anàlisi comparativa amb d'altres CC.AA, on es revela que la C. Valenciana és de les autonomies que menys inverteix en Benestar Social de l'Estat Espanyol²², és a dir, 628€ per habitant front als 2.326€ per habitant de La Rioja, és a dir, quatre vegades menys que La Rioja i tres vegades menys que Castella i Lleó [Taula 5].

Altra dada interessant és el percentatge del pressupost de l'Àrea de Benestar Social de la Generalitat Valenciana que, com reflexa la Taula 6, ha descendit un 0,4% en els darrers 20 anys. A l'any 1985 suposava un 4,6% del total del pressupost i a l'any 2005 representa un 4% del pressupost total, front a un 7,5% de Castella i Lleó, o un 7,0% de Castella-La Manxa.

Així mateix per l'autora es mostra la tendència i accentuació per la privatització als

Taula 5.- Inversió pressupost Benestar per Població Vulnerable ²³

	La Rioja	Castella i Lleó	Castilla-La Manxa	C. Valenciana	Aragó	Catalunya
Inver. Presu Pobl. Vulnerable	2.326€	2.070€	1.383€	628€	980€	1.241€
Presup. Total Pobl. Total	3.258€	3.407€	3.573€	2.249€	3.250€	3.076€

Fuente: Elaboració pròpia a partir de Jabbaz (2008).

20. Els autors analitzaren setze ordres de cinc Direccions Generals (Serveis Socials, Família, Dona, Discapacitats i Drogodependències), corresponents a dues Conselleries (Benestar Social i Sanitat), i una convocatòria de la Diputació de València sobre accessibilitat. Les variables comparatives estudiades foren: sol·licitants, reconeixement del dret subjectiu, terminis de presentació de la sol·licitud, resolucions, justificacions, solapaments, percentatge de finançament, mòduls econòmics, ràtios de personal, avaluació, competència i obligació, tot i analitzant els aspectes generals i específics de cadascuna d'elles, així com les conseqüències de la seua aplicació.

21. Aquest estudi ha sigut coordinat pel professor de sociologia de la Universitat de València, N'Antonio Ariño i publicat per la Fundació Horta Sud. www.fhortasud.org/

22. La investigació analitza les CC.AA. de: Extremadura, Andalusia, Castella-La Manxa, C. Valenciana, Aragó, Catalunya, Castella i Lleó, Madrid i La Rioja.

23. Les dades són el resultat d'analitzar els pressupostos inicials aprovats pels governs autonòmics, de l'IVI per població vulnerable estimada i del Padró d'habitants de l'INE. Totes les dades corresponen a l'any 2005, excepte el IPH-2 que correspon a l'any 2000.

Taula 6.- Evolució del pressupost de Benestar Social de la Comunitat Valenciana

	Presupuesto total	Presupuesto Bienestar Social	Participación del área
1985	132.058.984 (miles de pesetas)	6.089.931 (miles de pesetas)	4,6 %
1990	557.238.681 (miles de pesetas)	19.820.963 (miles de pesetas)	3,6 %
1995	856.878.531 (miles de pesetas)	33.449.177 (miles de pesetas)	3,9 %
2000	7.316.717,98 (miles de euros)	290.839,28 (miles de euros)	4,0 %
2005	10.522.341,75 (miles de euros)	416.296,65 (miles de euros)	4,0 %

Font: Jabbaz [2008:83]

SS.SS. especialitzats per la Generalitat Valenciana, ja que el 21% del pressupost de l'any 2005 de la Conselleria de Benestar Social era per a serveis gestionats per empreses privades front al 16% de transferències a les entitats locals públiques.

Enllacem l'anàlisi de Jabbaz amb la investigació realitzada per Subirats *et al*, aquesta és de caràcter estatal i analitza la situació dels SS.SS. d'atenció primària davant els canvis socials. Es desenvolupa mitjançant una enquesta als principals agents del sistema de SS.SS., és a dir, els i les professionals dels centres d'atenció primària²⁴. A partir de les seues opinions i valoracions respecte de les problemàtiques socials i dels mecanismes de gestió i organització del sistema, s'estableixen els principals reptes que hauria d'afrontar el sistema per a la seua millora. Aquesta s'ha fet justament abans de l'escenari de crisi actual, és a dir, en el moment de menys taxes d'atur i de major nivell d'inserció laboral.

Un dels aspectes analitzats en clau territorial és la importància actual de les necessitats socials per CC.AA i variació de la respos-

ta institucional. Com s'observa als gràfics, la C. Valenciana pertany al grup on més han crescut les necessitats socials i tanmateix pràcticament és la darrera en resposta institucional a les noves necessitats socials.

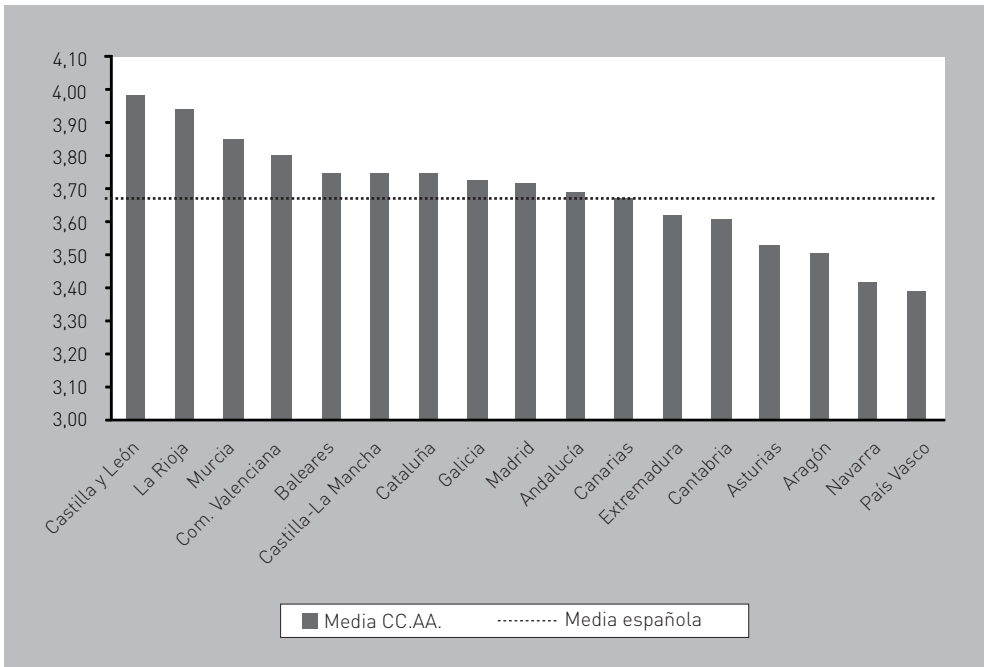
Segons els entrevistats, el desajust és especialment greu en les problemàtiques associades a la dimensió domèstic-familiar i a la de dependència, discapacitat i malalties cròniques. I com a desajust greu, cal assenyalar l'abandonament de les situacions lligades a les dimensions d'exclusió persistent: la dimensió residencial i la dimensió d'estigmatització social.

En definitiva, aquesta investigació assenyalava que creixen les demandes al sistema de SS.SS., i això no suposa cap increment dels recursos econòmics i humans al mateix, per tant es produeix una situació de colapse i ofegament, és a dir amb els mateixos programes, el mateix personal i pressupostos s'ha de donar resposta a les noves necessitats socials [Gràfic A i Gràfic B].

La llei de la promoció de l'autonomia personal, mal denominada llei de la "dependència", ha suposat un salt qualitatiu en la protecció social a l'Estat Espanyol. Les polítiques de promoció de l'autonomia personal constitueixen una dimensió fonamental de qualsevol estratègia de millora de la inclusió social, i sense dubtes, un increment de la qualitat de vida de les persones en situació de "dependència" i dels seus "cuidadors/es", en general, són polítiques de benestar i seguretat

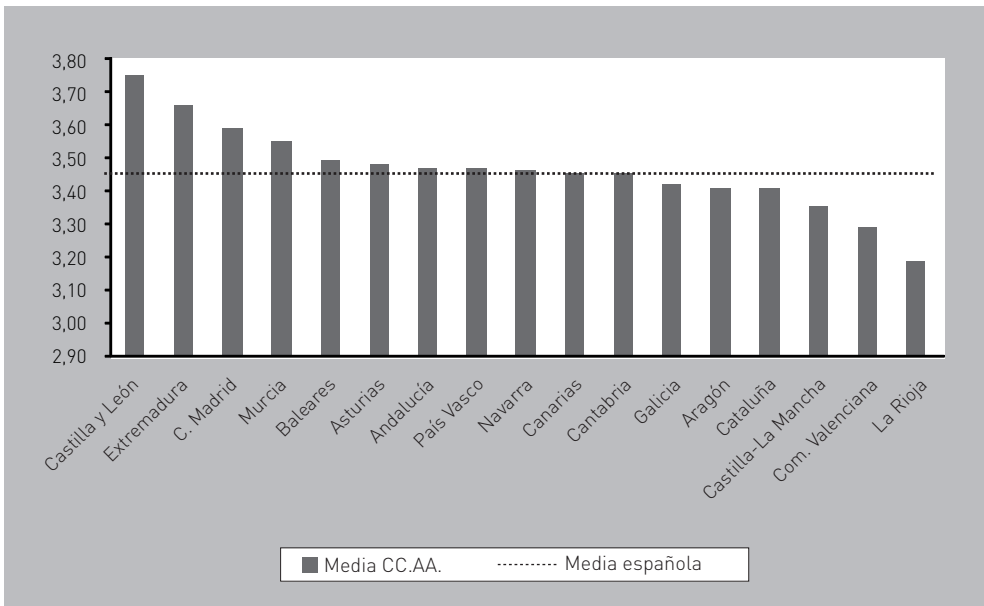
24. L'enquesta s'ha enviat a 518 persones i l'han contestada 322 (64,7%) l'han feta en qualitat de director/a coordinador/a del centre, gairebé un terç (32,1%) s'ha identificat exclusivament com a treballador/a social i la resta (3,2%) corresponent a d'altres professions. La titulació més abundant és la de treball social (82,6%), seguida en diferència per la de psicologia (9,1%), educació social, sociologia, pedagogia, dret, antropologia (al voltant d'un 2,5% cadascuna d'elles).

Gràfic A) Importància actual de les necessitats socials per CC.AA



Font: Subirats (2007:89)

Gràfic B) Variació de la resposta institucional a les necessitats socials per CC.AA.



Font: Subirats (2007:90)

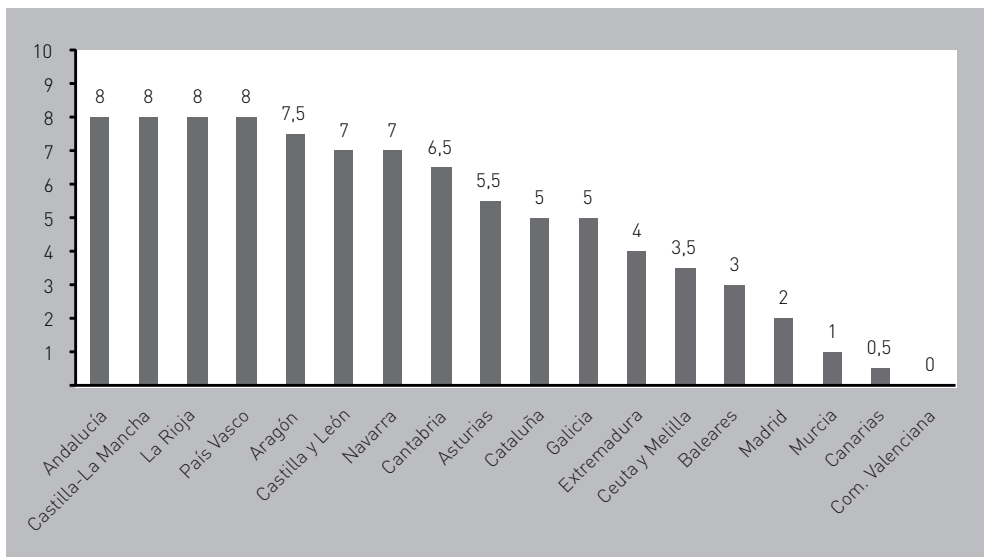
en una societat cada vegada més complexa. La llei es configura a partir del dret subjectiu, novetat en el marc estatal.

A continuació presenten les dades de la investigació realitzada per Barriga *et al* (2010) sobre el desenvolupament del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) al conjunt de l'Estat Espanyol que complementen perfectament la investigació de Subirats. Front a CC.AA, capdavanteres com Andalusia, Castella-La Manxa, La Rioja, País Basc, etc., que arriben a puntuar amb un "notable", la Comunitat Valenciana obté un "zero"²⁵. És a dir, el desplegament del sistema està sent totalment caòtic, al marge dels ajuntaments i dels seus SS.SS., gestionant-se mitjançant AVAP.SA²⁶ (entitat privada), i en clau de generar una xarxa diferenciada al sistema públic de SS.SS., sotmesa a la mercantilització [Gràfic C].

Una de les polítiques fonamentals per prevenir i lluitar contra l'exclusió i donar suport en els processos d'incorporació són, sens dubte, les Rendes Mínimes d'Inserció, actualment desenvolupades en gairebé tot el territori Espanyol. S'articulen sobre el doble dret: el dret a un ingrés mínim i el dret a la inserció. En el País Basc, Navarra o Madrid s'ha assentat la concepció del doble dret, on la interrelació entre ambdós es planteja de tal forma que la inserció no siga una excusa per la desprotecció social. (Laparra, 2004).

En la C. Valenciana, el procés de Renda Mínima ha sigut "erràtic". A l'any 1990 s'aprovà el Pla de Mesures d'Inserció Social, què ja hem esmentat anteriorment i què ha mort per inanició. L'any 2002 pateix una minoració del 84% dels seus fons en relació al 2001 i així, consecutivament, en anys posteriors. En aquest escenari, inicialment desapareix el finançament de personal i de programes per

Gràfic C) Puntuació obtinguda de l'aplicació del qüestionari per CC. AA.



Font: IV Dictamen de l'Observatori de l' Associació de Directors i Gerents de SS.SS (2010:53).

25. En aquest informe es valora la implantació i el desenvolupament de les diferents CC.AA. dels següents ítem: normativa, suport ajuntaments, equilibri prestacions/serveis, sol·licituds, dictàmens, prestacions sense especificar, coordinació amb les entitats locals,

noves lleis autonòmiques, integració en el SS.SS i innovació i bones pràctiques.

26. Agència Valenciana de Prestacions Socials-Societat Anònima.

donar suport als processos d'incorporació social i en anys successius les prestacions econòmiques²⁷. En la pràctica, la C. Valenciana està sense Renda Mínima des de 2002 fins 2009²⁸.

Respecte aquesta, subscriuint els plantejaments de Muñoz Rguez (2008), on assenyalava que la Renda de Garantia Ciutadania Valenciana (RGC) no pot considerar-se Renda Bàsica sinó que més bé constitueix una reformulació del PMIS però amb rang de llei. Afegint per la nostra part que s'ha reformat a la baixa, ja que a diferència del PMIS no hi ha compromisos de contractació d'equips per als processos d'acompanyaments ni per la realització de programes d'inserció. Sens dubte, constitueix una de les Rendes Mínimes més restrictives de l'Estat Espanyol, tant per als requisits com per al procediment i la submissió absoluta de la prestació econòmica a la inserció laboral, que no social.

L'esforç de la Generalitat Valenciana en la RGC és escàs, insuficient i el més baix de l'Estat en perspectiva comparada com es pot observar en la taula 7, on la inversió a l'any 2008 és de 0,49% per persona, front als 16,20% de Navarra. A més a més a Navarra caldria sumar els pressupostos destinats a programes a la contractació dels equips d'incorporació socio-laboral que es dediquen precisament a l'acompanyament individual, familiar i grupal per a la inserció social i/o laboral i per al disseny i gestió de programes d'inserció.

27. Prenent com a referència l'any que es va destinar major import a prestacions (1999), en l'any 2002 es reduïx al 60% l'import de la mateixa, en l'any 2003 es minora al 41% i a l'any 2004 al 39%. Els imports dels darrers anys resultaren ser inferiors inclús als primers pressupostos destinats a l'aplicació d'aquestes mesures en els anys 1991 i 1992. *Informe Sindic de Greuges Comunitat Valenciana. Any 2006*. www.sindicgreuges.gva.es/

28. Realment no serà fins pràcticament 2009, donat que la llei introduïa un període de "vacatio legis" per a la seua aplicació, i així mateix el decret i l'ordre del seu desenvolupament no es publicaren fins el 31 de juliol, i a partir d'eixe moment és necessari signar els convenis de col·laboració amb els ajuntaments, etc. En aquests moments els grans ajuntament com Alacant, Castelló i València no han signat el conveni.

4. Per tal de concloure

De les investigacions a les quals s'ha fet esment i de les dades aportades, el sistema públic de SS.SS. valencià fou pioner als seus inicis i es desenvolupà a un ritme igual o superior que a la resta de les CC.AA. Igualment patí la crisi de mitjans dels 90 i a partir d'aquesta el declivi dels SS.SS. ha sigut patent any rere any.

Com mostra la investigació de Felipe, els SS.SS. disposen de ràtios superiors a la mitjana espanyola, d'inversió menor en programes de convivència, prevenció i inserció social i a més a més, l'únic programa que supera a la mitjana espanyola és el de prestacions econòmiques, vol dir prioritzaació de les prestacions econòmiques sobre la intervenció, és a dir s'ha pres l'opció de l'assistencialització i deteriorament de la prevenció i intervenció.

A hores d'ara, els SS.SS. valencians són els darrers de l'estat espanyol, tant en pressupost destinat com en inversió en SS.SS. per població vulnerable, ja que la Generalitat Valenciana està destinant menys percentatge de pressupost que a l'any 1985, a més a més de constituir una de les darreres CC.AA. en inversió per habitant, trobant-se cada vegada a major distància.

Així mateix, en aquests darrers deu anys els esdeveniments socials han fet augmentar les necessitats, fet que a la C. Valenciana no ha tingut cap repercussió a la vista de la investigació de Subirats ja que, és una Comunitat capdavantera en les noves necessitats i ocupa el darrer lloc en resposta institucional.

Prenent com a referència la investigació de Belis i Lillo, els SS.SS. valencians són un sistema feble, ofegat en el finançament, amb prestacions d'assistència social i no de SS.SS., amb ràtios professionals inabordable, amb absència de coordinació entre la Generalitat i els ajuntaments, amb un paper insubstancial de les diputacions i un gran clientelisme amb les entitats socials on s'ha renunciat a construir un sistema basat en el dret subjectiu als SS.SS.

Taula 7. Evolució del pressupost de Benestar Social de la Comunitat Valenciana

Any 2008	Pressup. Prestac.	Població	Invers. Persona/ R. Mínima	Equips Inserció	Prog. Acomp.	Temps Tramitació
Navarra	10.051.195	620.337	16,20€	Si	Si	55-75 dies (Aprox.)
C.Valenciana	2.500.000	5.029.601	0,49€	No	No	Entre 6 i 12 mesos (Indeterminat)

Font: Elaboració Pròpia.

La Comunitat Valenciana pertany al grup de CC.AA on els SS.SS. són assistencials²⁹, i ens trobem amb un sistema de doble xarxa on les prestacions per a dependents són les úniques de dret subjectiu per normativa estatal.

La RGC ha significat l'establiment d'una prestació assistencial més que no ha reconegut el doble dret, és a dir, l'econòmic i la incorporació social. No és una prestació de dret subjectiu i a més a més és de caràcter marcadament "restrictiu i contraprestacionista", la negació a la incorporació social es produeix al no establir estructures de professionals i programes per garantir aquesta.

Sens dubte, el sistema de SS.SS. dels valencians no constitueix un exemple de sistema de protecció d'una societat moderna i avançada, sinó més bé es caracteritza per no superar l'entramat de la beneficència i assistència social que ja haurien d'haver deixat al segle passat.

5. BIBLIOGRAFIA

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (1997): "El pacto local en materia de Servicios Sociales", *Revista Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 10. pp. 267-276, Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

BARRIGA, L.; BREZMES, M^A.J.; GARCÍA, G. i RAMÍREZ, J.M. (gener 2010). *IV Dictamen del Observatorio: desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales de España. www.directoressociales.com/

BELIS, V. i LILLO, L. (2007): "El Sistema Público de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana: situación actual y retos de futuro" en PÉREZ-RGUEZ, R. i UCEDA-MAZA, F., *La red pública de servicios sociales municipales en la Comunitat Valenciana: Retos y futuro del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana*. València, FSP-UGT.PV.

BELIS, V; MORENO, A., (2002): "Evolución del sistema de servicios sociales en la Comunidad Valenciana", *Revista Arxius de Ciències Socials*, nº 11. València, Afers.

CASADO, D.; FANTOVA, F., LÓPEZ-AROSTEGUI, R., SOTELO, H. y DÍAZ, J. (2005). *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

DOMÉNECH PASTOR, M. GARCIA-ROCA, J. (1990). "Presentación y desarrollo de la ley." *Revista de Serveis Socials*. Generalitat Valenciana.

GARCÍA-HERRERO, G. i RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (1992). *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza, Certeza.

29.No es així a les CC.AA. d'Aragó, Astúries, Navarra, Catalunya, Cantabria i País Basc.

JABBAZ, M. (2008). *Las dos caras de las Políticas Sociales Municipales en L'horta Sud de València: Restricciones presupuestarias e iniciativa local*. Torrent, Fundació L'Horta Sud. www.fhortasud.org/

LINARES, E. i MARÍN, M. (1992): "España y la C.E.E.: un reto para los servicios sociales", *Revista Documentación Social* N° 87. Madrid, Cáritas.

SUBIRATS, J. (DIR.); ADELANTADO, J.; FERNÁNDEZ, M.; GIMÉNEZ, M.; IGLESIAS, M.; RAPOPORT, A.; SAN MARTÍN, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el Cambio Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.