

La racionalidad y la sostenibilidad como figuras míticas en el desmontaje del sistema público de servicios sociales

MARCELA JABBAZ

Departamento de Sociología y Antropología Social
Universidad de Valencia

Recibido: 16 de junio de 2014. Aceptado: 21 de septiembre de 2014.

RESUM

Este artículo constituye un balance de los cambios que se están produciendo en el sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana: 1) Una contextualización en un eje histórico que concluye con la actual búsqueda de un “consenso retrógrado” para desmontar el sistema público y los movimientos sociales de resistencia; 2) El desplazamiento de la contención social de la crisis desde el sistema de servicios sociales al de seguridad social; 3) Las transformaciones institucionales producidas por la vía presupuestaria; 4) El “efecto bumerang” sobre los Servicios Sociales que produce la implementación de la Ley de “promoción de la autonomía personal y apoyo a las situaciones de dependencia”; y, finalmente, 5) un eje que analiza el proceso que transforma el concepto de descentralización e introduce la desconcentración: un cambio “estructural” en el diseño de las competencias e interdependencias.

PARAULES CLAU: Servicios Sociales, Descentralización, Comunidad Valenciana, reformas estructurales, racionalización y sostenibilidad, ente local.

ABSTRACT

This article is an assessment of the changes that are occurring in the Comunidad Valenciana's system of social services: 1) contextualization in a historic axis that concludes the current search for a “retrograde consensus” for dismantling the public system and social resistance movements; 2) The displacement of the containment of social crisis from the social services to the system of social security; 3) The institutional transformations produced by budgetary procedures; 4) The “boomerang effect” on Social Services produced by the implementation of the Law “Promoting Personal Autonomy and support for Dependency Situations”; and finally 5) an axis that analyzes the process which transforms the concept of decentralization and introduces deconcentration: a “structural” change in design responsibilities and interdependencies.

KEY WORDS: Social Services, Decentralization, Valencia, structural reforms, rationalization and sustainability, local authority.

CORRESPONDENCIA
marcela.jabazz@uv.es

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se escribe en un contexto de fuertes incertidumbres en torno al futuro del sistema de servicios sociales. Su cohesión se encuentra amenazada por fuerzas centrífugas, ya que por un lado, existen demandas sociales para ampliar y mejorar los derechos sociales promoviendo un nuevo contrato ciudadano integrador, y por otro, presiones para la vuelta a un modelo de esfuerzo individual, que restringe la protección a la caridad voluntaria y que excluye a grandes porciones de población.

Esta puja queda evidenciada por dos leyes recientes que, efectivamente, buscan avanzar en direcciones contrapuestas:

- 1) la conocida como "Ley de Apoyo a la Dependencia" que expande la ciudadanía social al crear derechos subjetivos garantizados (mientras que hasta entonces las prestaciones de servicios sociales están sujetas a disponibilidad presupuestaria y por lo tanto, no son derechos plenos y reclamables); y
- 2) la "Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local" que representaría al segundo eje de presión, porque cuestiona, como se verá, la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales introduciendo reformas "estructurales" para desarmar la red social pública de atención primaria que existe en todo el territorio español. Esta dicotomía es una muestra de la actual inestabilidad del sistema institucional regido por movimientos pendulares que "empantan" a toda política social.

En este escrito se pretende desarrollar algunos de los ejes de los cambios que se están produciendo en el sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, que de forma esquemática pueden enunciarse como los siguientes:

- 1) De la Pantanada de Tous a la Troika: se trata de un eje histórico que va de la mo-

vilización e implantación de los Servicios Sociales; a la búsqueda de un consenso retrógrado y la represión de los movimientos sociales.

- 2) Del viejo al nuevo asistencialismo: A partir de la crisis, la "contención social"¹ se desplaza desde el sistema de servicios sociales (basado en la proximidad y la intervención integradora), al de seguridad social (distante e inclusivo de solo una parte de la población).
- 3) La privatización silenciosa y el cambio institucional por la vía presupuestaria.
- 4) El "efecto boomerang" sobre los Servicios Sociales que en la Comunidad Valenciana produce el particular modo de implementación de la Ley de "promoción de la autonomía personal y apoyo a las situaciones de dependencia".
- 5) Y, finalmente, un eje que analiza el proceso que transforma el concepto de descentralización e introduce la desconcentración: un cambio "estructural" en el diseño de las competencias e interdependencias.

El material empírico de base de este estudio recoge los 10 años de investigaciones acerca del sistema de servicios sociales (Jabbaz, 2014; 2012; 2007; 2006).

2. DE LA PANTANADA DE TOUS A LA TROIKA²

Los servicios sociales en la Comunidad Valenciana reconocen su origen en la catás-

¹ Utilizo este concepto, por las medidas que se toman para frenar el descontento de la ciudadanía y, por lo tanto, la protesta social. Por ello, este punto también se podría haber titulado: desde las políticas de igualdad hacia las de contención social.

² Desde hace un par de años, se conoce como Troika a la tríada integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional que reclaman a los países endeudados "reformas estructurales" orientadas a una reducción institucional de lo público y sustentadas por el argumento del ajuste presupuestario para lograr el déficit cero. Estas entidades supervisan a los países condicionados por la necesidad de apoyo financiero.

trofe social que ocasiona la Pantanada de Tous de octubre de 1982 producida por el desborde y rotura de una represa y la inundación de 290 km² de superficie. Las catástrofes suelen poner al desnudo la fragilidad de los sistemas institucionales de protección, y en este sentido, constituyen grandes reveladores sociales. De este modo, un hecho natural (las torrenciales lluvias) funciona como catalizador social al poner al descubierto los déficits institucionales para asistir a la población afectada.

La Pantanada incrementa la movilización de personas y recursos hacia las zonas afectadas y crece la sensibilidad social y política para dar cobertura a necesidades que se hacen visibles con el proceso de democratización de la sociedad. En las entrevistas recogidas, las trabajadoras sociales recuerdan “no existían sábados ni domingos, siempre estábamos dispuestas a realizar una reunión o una asamblea para formular propuestas que ayudaran a crear el sistema de servicios sociales” (entrevista a trabajadora social).

A partir de entonces, y de forma acelerada, se van instalando Equipos y Centros de Servicios Sociales en todos los municipios de la Comunidad Valenciana. En 1988 a nivel estatal se crea un macro programa de servicios sociales, conocido como el Plan Concertado, que suple –aunque de modo insuficiente– la inexistencia de una Ley Orgánica del área para el Estado español. El Plan Concertado establece los lineamientos básicos del sistema, de los que señalo dos: universalidad de la cobertura e importancia de los municipios como entidades más próximas a la ciudadanía y, por lo tanto, como “puerta de entrada” al sistema de Servicios Sociales.

Zaragoza (2001) señala que en el año 1996 la cobertura de estos centros en esta comunidad autónoma ya alcanza al 99,5% de la población.

De este modo, durante el periodo de implantación (1982-1996) se establecen las regulaciones básicas (además del Plan Concertado, la primera Ley de Servicios So-

ciales de la Comunidad Valenciana, que se promulga en el año 1989), los procedimientos administrativos y la normalización de los servicios cuya presencia pasa a ser considerada “natural” en todos los municipios.

A ese corto periodo de implantación y burocratización, lo seguirá otro donde la administración local en general y los servicios sociales en particular ganan complejidad, porque se externalizan algunos servicios (como la ayuda a domicilio para las personas mayores) y se realizan contratos laborales bajo diferentes fórmulas (incorporando educadores sociales, animadores socio-culturales, etc.). Este no es un proceso homogéneo, el mix público/privado de los servicios varía entre municipios y la profundidad de las reformas tiene fuerte componente local, pero no afectan en lo fundamental la estructura de los servicios.

Si durante el periodo inmediatamente posterior a la Pantanada de Tous “la calle” es el escenario privilegiado desde donde se impulsan los cambios, en las etapas posteriores, son los ámbitos institucionales los que adquieren preponderancia.

En mi tesis doctoral (Jabbaz, 2012) señalo que el análisis del periodo 2003–2005 resulta de gran interés, porque por una parte, es un momento de “madurez” del sistema diseñado en 1988-1989 con el Plan Concertado y la Ley de Servicios Sociales y, por lo tanto, pueden observarse con claridad sus aciertos y debilidades³. Pero también, porque en esos años se impulsa ya decididamente la “gestión integral” de recursos sociales especializados (residencias geriátricas, centros de día, ocupacionales, pisos de acogida, etc.) que no es otra que la que luego se conocerá como “modelo concesionario”⁴ en el área de Sanidad.

3 En otro lado, he podido identificar el “círculo vicioso burocrático” del trabajo social y las asimetrías territoriales existentes en la cobertura de necesidades sociales (Jabbaz, 2012).

4 En este tipo de gestión [integral] o de modelo [concesionario], una empresa privada o una entidad social gestionan el funcionamiento, con personal propio, de los centros sociales de titularidad pública.

A partir de entonces, comienzan las transformaciones más radicales del modelo institucional, por la mencionada vía de la gestión integral y, como se verá, también por la vía del presupuesto, donde los servicios sociales municipales tendrán cada vez un menor peso.

En otras comunidades autónomas, como la de Madrid, el mix público/privado a favor de este último es mayor, porque se realizan concesiones no solo sobre los mencionados recursos sociales especializados, sino también, algunos Centros Sociales de atención primaria comienzan a ser gestionados por entidades privadas.

Con estos antecedentes, con crisis y Troika mediante, llega a fines de 2013 la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. De un lado, podría afirmarse que esta ley viene a coronar un proceso que se inicia 10 años antes. O de otro lado, que viene a producir una ruptura radical entre el presente y futuro de los servicios sociales. Como el desarrollo de los servicios sociales es desigual en el territorio español, es probable que exista algo de cierto en cada uno de estos pronósticos. Ramió (2014) señala que esta ley busca introducir una auténtica reforma en el sentido que cambia de una forma radical las reglas del juego pero que se ha hecho de forma muy accidentada y en base a "ocurrencias", aplicando la "calculadora" para reducir costos pero sin estudios serios que la solventen.

En el Preámbulo de la mencionada Ley está escrito sin eufemismos que la misma responde a la demanda de los entes financieros europeos e internacionales, y se expresa del siguiente modo: "[la reforma constitucional de fines de 2011⁵] exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios

de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero".

En el texto se introducen, al menos, tres dispositivos ideológicos que intentan dotar de legitimidad a la reforma, buscando lo que denomino como "consenso retrógrado".

En primer lugar, su título "racionalización y sostenibilidad" hace suponer que la ejecución presupuestaria de los municipios no ha sido racional ni sostenible (primer paso ideológico), pero en el caso de los municipios que sí son deficitarios se dejan de lado, además, estudios como, entre otros, el programa de investigaciones de Josepa Cucó (2013) que cuestiona el modelo de ciudad neoliberal (segundo paso), y la Ley concluye (tercer paso) en que es la gestión de los servicios personales (y no los grandes eventos o la espectacularización de las ciudades) lo que produce el déficit de los ayuntamientos.

Cada una de estas operaciones se debiera poner en cuestión: en relación al "primer paso" ¿la gestión municipal ha sido menos eficaz que la autonómica como para producir una reforma basada en la devolución de competencias?; en relación al "segundo paso" ¿por qué no se ha realizado un balance a fondo de cuáles han sido las causas de los déficits municipales cuando se han producido? Y respecto del "tercer paso": ¿por qué sin evidencias empíricas se atribuye falta de eficiencia a los servicios personales, y en particular, a los servicios sociales?

En segundo lugar, desde los medios de comunicación cercanos al espíritu de la reforma se transmite la idea de que ésta solo afectará a los municipios más endeudados. Y en el texto se introduce una idea de difícil operacionalización por la cual si el ayuntamiento puede dar el servicio al "coste

⁵ Se trató de una "reforma Express" de la Constitución, que contó con el aval de los dos bloques mayoritarios del Parlamento (PP y PSOE) y que se limitó a introducir en el texto constitucional el artículo 135 de estabilidad presupuestaria.

efectivo”, entonces, lo mantiene entre sus competencias, en caso contrario, tendrá que brindarse desde la Diputación provincial. De este modo, quienes no cumplan con las medidas de “austeridad” (o en los términos de la Ley con el “coste efectivo”) pueden ser “castigados” quitándoles la competencia. Esta normativa no solo es de difícil aplicación, sino también, puede generar una mayor inequidad en el trato a la población, heterogeneizando las formas de acceso a las prestaciones, perjudicando, en definitiva, de una forma diferencial a la ciudadanía, según esté ubicada su residencia.

En tercer lugar, se utiliza el “evidente” argumento de “una administración, una competencia”. Pero este sencillo enunciado no dice nada acerca de quién ha de hacerse cargo de la competencia y por qué se ha de trasladar la prestación de los servicios sociales a las Diputaciones. Desde hace muchos años, la Conselleria de Bienestar Social incumple la Ley de Servicios Sociales produciendo injerencias en las competencias locales, por ejemplo, otorgando de forma directa prestaciones sociales de atención primaria (PER, Renta Activa de Inserción, entre otras).

En síntesis, la búsqueda de consenso retrógrado (aún no logrado siquiera en las propias filas del partido gobernante) se fundamenta en crear una idea de ineficiencia en la gestión presupuestaria por parte de las administraciones locales, en evitar las duplicidades y en que solo afectará a quienes no cumplan con el compromiso fiscal. No obstante, su finalidad va mucho más allá del traslado de algunas competencias. Si esta reforma prospera se terminará con la consistencia sistémica avalada por los principios de universalidad y proximidad en la atención social, y en definitiva, se irán desmontando, uno a uno, los servicios sociales de la red pública que al presente tiene una cobertura casi completa de la población de la Comunidad Valenciana.

En este escenario se observa un resurgir de “la calle” con la aparición de un grupo de trabajadores sociales impulsados por su

Consejo Profesional denominado “Fins Açí” y de plataformas, como la de Afectados por la Hipoteca, o la de defensa de la Ley de Dependencia, cuya participación es ampliamente negada por el gobierno de la Generalitat.

Sin embargo, como ya se dijo, la Ley denominada de “Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” no es una iniciativa aislada en el proceso de desmontaje, pieza a pieza, del sistema de servicios sociales. Es más bien el corolario de procesos administrativos y presupuestarios, que se analizan a continuación, por los cuales desde ya hace una década los servicios sociales y por ende, la ciudadanía, están perdiendo su espacio social.

3. DEL VIEJO AL NUEVO ASISTENCIALISMO: DEJANDO ATRÁS LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Desde la transición democrática se desarrollan los servicios personales en los ayuntamientos⁶; y en el área de apoyo y promoción social, son los ESBM (equipos sociales de base municipal) o en otros términos, los Centros de Servicios Sociales, los que tienen como misión trabajar para la integración social dentro de un contexto con movilidad social ascendente. En este esquema, el conflicto social se individualiza y son las personas, con el soporte de políticas sociales compensatorias de las desigualdades de partida, quienes buscan la reafiliación social (Castel, 1997) en las instituciones “normales” de la sociedad (familia, trabajo, educación). Todo esto se complementa con un avance en otras instancias y una complejización del Estado de

⁶ Mientras en la dictadura franquista los ayuntamientos limitaban sus actuaciones al cobro de impuestos, la creación de infraestructuras, seguridad y cementerios; con la democracia se complejizan buscando responder a una demanda ciudadana creciente, sobre todo en servicios personales: culturales, deportivos, educativos, comunitarios, de la mujer, tercera edad y un largo etcétera.

Bienestar que despliega un abanico cada vez mayor de cobertura de diferentes problemáticas sociales.

Pero después de 35 años soplan vientos de restauración, para el retorno a un modelo similar al de la beneficencia que existió en etapas pre-democráticas. La experiencia de estos procesos de corte neoliberal en diferentes países de América Latina muestra que el cambio institucional y las medidas de ajuste son acompañadas de otras de "contención social", para amortiguar la efectividad de los conflictos sociales abiertos que puedan producirse.

Esto configura un nuevo formato para las políticas sociales en el cual la acción de los ayuntamientos se transforma en residual, estrangulada por los bajos presupuestos. Y cobra protagonismo –al menos al inicio de la crisis– la Seguridad Social, que es "la que se hace cargo" del incremento de las necesidades que produce la crisis.

Como se verá en cifras, la Seguridad Social en un principio mantiene altos niveles de protección de la población que pierde el empleo, pero luego comienza a mostrar una tendencia a la reducción, quizá por un "problema de caja" o porque, como lo atestiguan otras experiencias, en el largo plazo (y una vez concretadas las reformas estructurales del Estado de Bienestar) se pasa a lo que denomino la "doble exclusión": económico-social (marginación) y exclusión de las políticas sociales de bienestar.

En el gráfico 1 puede observarse la evolución presupuestaria asignada a las diferentes áreas de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana. La línea que interesa al argumento que desarrollamos es la de "servicios sociales" ya que es el programa que financia a los Equipos Sociales de los ayuntamientos. Recordemos que a fines de 2006 se promulga la Ley de Apoyo a las Personas en Situación de Dependencia, lo cual hace que la mencionada línea suba del 2006 al 2008 (ubicándose ese último año en aprox. 276 millones de euros). Pero en

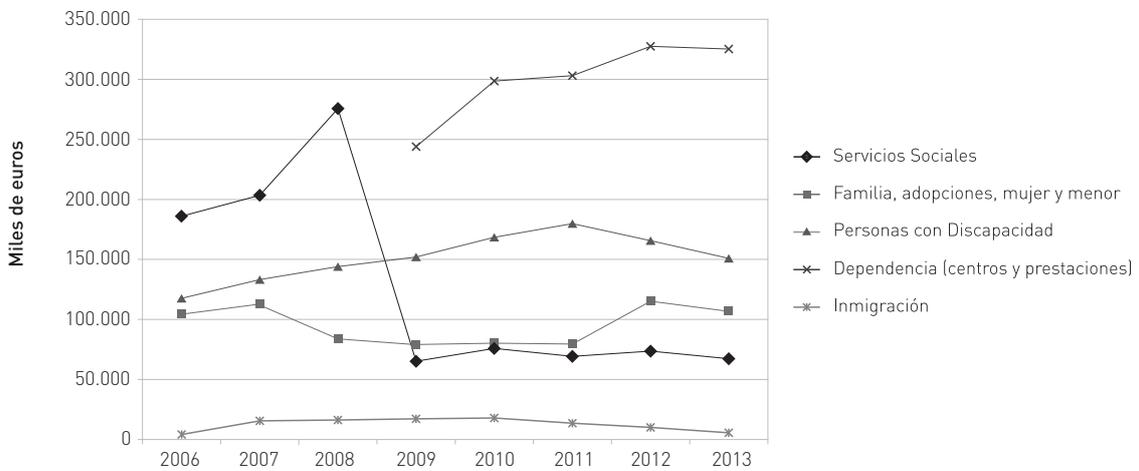
el año 2009 se divide la asignación presupuestaria y se crea un área de la dependencia separada de los servicios sociales. Este cambio en el organigrama produce un abrupto descenso en "servicios sociales" ubicándose en ese año 2009 en 65 millones y, a partir de entonces, los equipos sociales de base de los ayuntamientos no reciben incrementos presupuestario. A partir de estos datos, puede afirmarse que si desde 2009 el presupuesto entra en una línea plana, desde otro lugar, como veremos, se está dando cobertura a las nuevas necesidades sociales generadas por la crisis.

La baja financiación que sufren los servicios sociales de los ayuntamientos tiene una repercusión muy grande, porque la gente acude a sus oficinas, pero no encuentra respuestas. Reaparecen en algunos municipios elementos del enfoque asistencial de la Beneficencia como la entrega de ropa y comida, de forma directa o por intermedio de entidades como las Cáritas Parroquiales. También, el dinero del "07" destinado a cooperación internacional es desviado a las entidades sociales para este tipo de asistencia social. Todo ello produce una subversión en los valores del Trabajo Social como profesión basada no en la caridad sino en la intervención social, acompañada de una pérdida de protagonismo e importancia social, justamente en el momento en que serían más necesarios.

La población vulnerable que tenía como referente a los servicios sociales municipales comienza a ser desterrada de este espacio referencial, perdiendo también los ayuntamientos, como entidades próximas a la ciudadanía, su función de integración social.

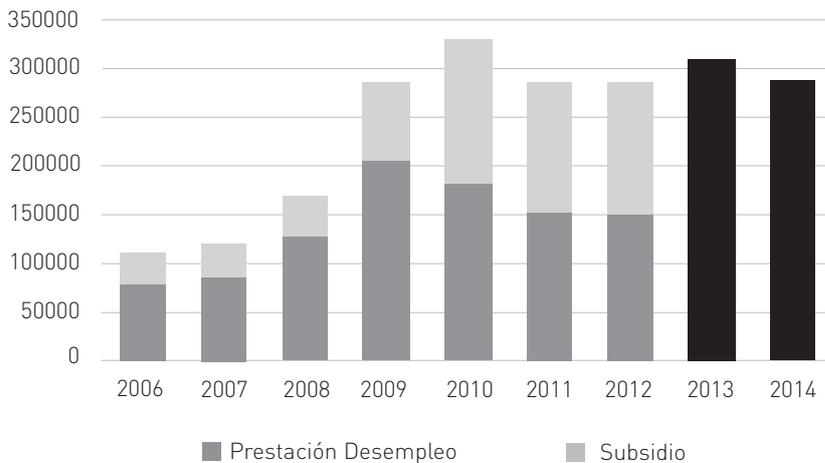
Veamos qué sucede con el sistema de protección de la seguridad social, tanto en lo referido a prestaciones contributivas como a subsidios asistenciales. En el gráfico 2 queda patente el incremento desde el 2006 al 2009 de las prestaciones contributivas, luego (de 2010 al 2012) un descenso compensado en parte por los subsidios.

GRÁFICO 1. Evolución presupuestaria Programas de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana



Fuente: Presupuestos Generales GV.

GRÁFICO 2. Evolución del número de prestaciones de la Seguridad Social en la Comunidad Valenciana (en 2013 y 2014 no se discrimina por tipo de prestación)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

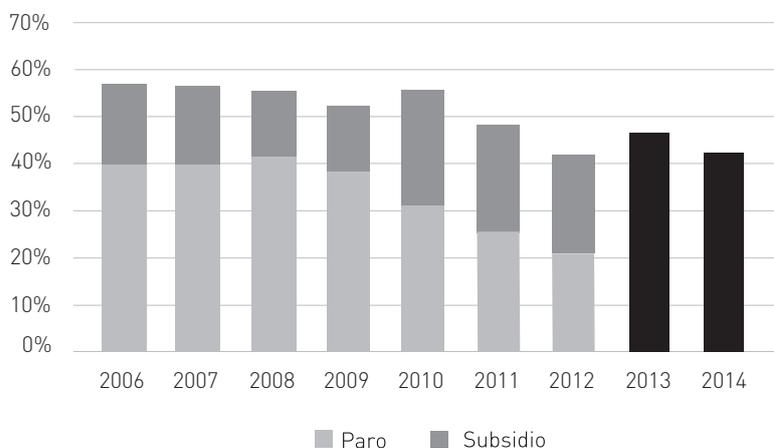
Del 2013 y 2014 contamos con información global (no discriminadas según sean prestación contributiva o subsidio). En estos años puede observarse que el número de prestaciones se mantiene alrededor de las 300 mil.

Paralelamente, la tasa de desocupación en la Comunidad Valenciana durante el periodo 2006-2014 pasa del 8,5 al 28%. Por ello, en el gráfico 3 donde se presenta la relación entre el incremento del número de benefi-

ciarios de prestaciones y subsidios respecto del incremento de la tasa de desocupación, observamos una cuestión desconcertante: pese al crecimiento geométrico de las prestaciones de la Seguridad Social, se disminuye el nivel de protección de las personas en situación de desocupación.

Si en el año 2006 la protección alcanzaba al 57,2% de las personas desocupadas; en el 2014 la cobertura ha disminuido, ubicándola

GRÁFICO 3. Evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones (paro y subsidio) sobre la población desocupada



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social y EPA-INE.

se en el 41,8% (un 15,4% menos). Otro dato significativo es el paulatino incremento de la proporción de los subsidios frente a las prestaciones contributivas.

En definitiva, dos cuestiones: 1) Es el sistema de Seguridad Social y no el de Servicios Sociales municipales el que ha recibido fondos adicionales para, durante la crisis, paliar las situaciones de carencialidad. Justamente el importante incremento de los subsidios no contributivos da cuenta de la decisión política de financiar al Sistema de Seguridad Social (y no al de Servicios Sociales) ya que sobre los subsidios podría existir discrecionalidad en su asignación (y no así sobre las prestaciones contributivas que suponen un cuasi contrato por ser el resultado de aportes a la Seguridad Social); y 2) Una paulatina, pero sistemática, disminución de la protección social.

Concluyendo este punto, se asiste a un cambio en el paradigma de protección social y a una "destitución" de entidades (los ayuntamientos) y profesionales (los y las trabajadoras sociales) del marco de las políticas sociales. También, ya no es una prioridad la integración social (el contrato de inclusión) y se intenta volver a enfoques asistenciales, con un incremento del con-

flicto social, tanto en su vertiente individual (o sea, violenta, por la vía de la delincuencia, la desintegración familiar y social, la prostitución) como en su vertiente colectiva, o sea, la protesta articulada, de partidos y movimientos sociales.

En España y en la Comunidad Valenciana en particular, las transformaciones, además de afectar a los perdedores de siempre en las crisis (los más vulnerables socialmente), produce perjuicios en otros actores sociales pertenecientes al campo institucional y profesional, concretamente, los entes locales y la profesión del Trabajo Social.

4. PRIVATIZACIÓN SILENCIOSA Y CAMBIO INSTITUCIONAL POR LA VÍA PRESUPUESTARIA

Anteriormente, se ha señalado que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de fines de 2013, vendría a dotar de legalidad a un proceso que de forma solapada se inicia, al menos en la Comunidad Valenciana, hace 10 años. Por ello, en este punto y a partir del análisis de

los presupuestos de la Generalitat Valenciana (GV), se reflexiona acerca de cómo reformas técnicas de la gestión de lo público pueden ocultar un cambio significativo en el modelo institucional. Y que ello se produzca sin el conveniente debate democrático en torno a qué es deseable respecto de la distribución competencial y entre agentes públicos y privados.

En el gráfico 4 se destaca el crecimiento exponencial de los gastos financieros derivados del endeudamiento de la GV, pero no será este el eje del análisis, sino su impacto diferencial sobre los capítulos 2 y 4, que se explica a continuación.

El capítulo 4, "transferencia corrientes", se refiere a la parte del presupuesto que no ejecuta directamente la GV sino que se transfiere a ayuntamientos, mancomunidades, empresas públicas y entidades sin fines de lucro. Mientras que en "gastos de funcionamiento" (cap.2) además de lo que indica su propio nombre, se incluyen los contratos con empresas privadas.

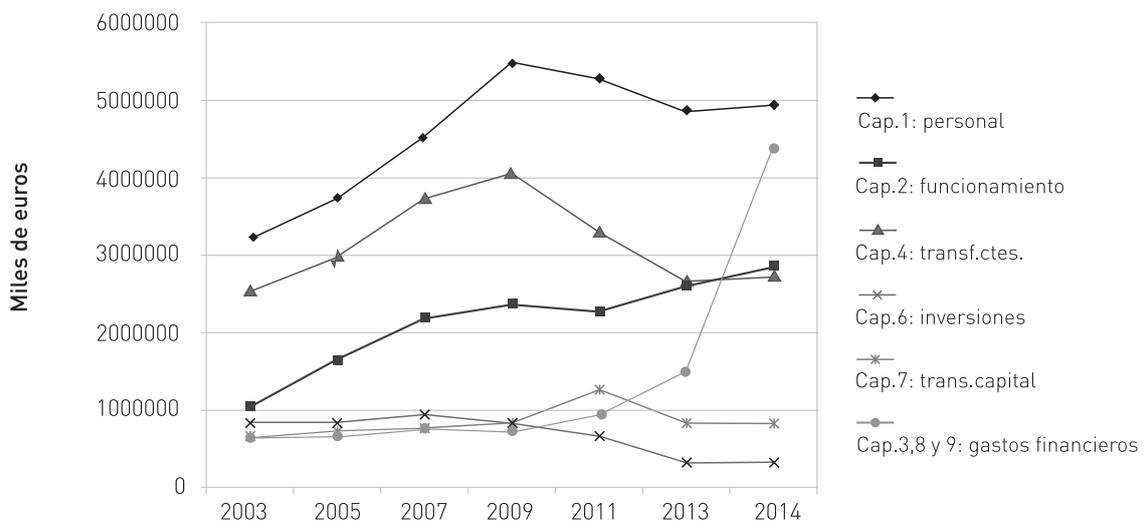
En el gráfico puede verse un crecimiento sostenido de los "gastos de funcionamiento" que pasan de 1.041 millones de euros

en el año 2003 a 2.855 millones en 2014, lo que se explica por el crecimiento de la porción privada (en el presupuesto actual, 2014, el 49,62% del capítulo 2 está previsto para contratos con empresas privadas). Paralelamente, las transferencias corrientes disminuyen, pasando de 4.060 millones en el año 2009 a 2.719 millones en el presupuesto de 2014 (volviendo al nivel de 2003).

¿Qué implica todo esto? Que en un contexto de restricciones, la gestión presupuestaria se orienta a una enorme transferencia económica hacia la empresa privada en detrimento de los entes locales y las asociaciones civiles. La visualización longitudinal de los presupuestos nos permite comprobar que la llamada "racionalización" del gasto encubre, en realidad, un cambio de modelo: basado en la gestión privada y en la reducción de los servicios públicos gestionados públicamente.

Profundicemos en un área que interesa a este artículo: la de Bienestar Social. En ésta, el presupuesto de 2014 reserva 245 millones de euros para contratos con el sector privado para la gestión de recursos públicos (residencias, centros de día, ocu-

GRÁFICO 4. Evolución del presupuesto de la GV por capítulos



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos Generales de la Generalitat Valenciana.

pacionales, etcétera), ya que, como se ha dicho, es en este sector donde se “experimenta” primeramente la gestión “integral” (eufemismo de gestión privada).

Paralelamente, el total de las transferencias corrientes previstas alcanzan los 348 millones de euros, de los cuales solo se destinan 73 millones a los 542 municipios y sus mancomunidades. Con esta primera aproximación ya se observa claramente cuál es la participación de los agentes en la distribución de recursos.

Centrémonos ahora en las transferencias. En el gráfico 5 se puede observar la mayor importancia otorgada a las entidades sin fines de lucro respecto de los ayuntamientos y mancomunidades, mostrando un cambio significativo respecto de 10 años atrás donde la relación era la inversa.

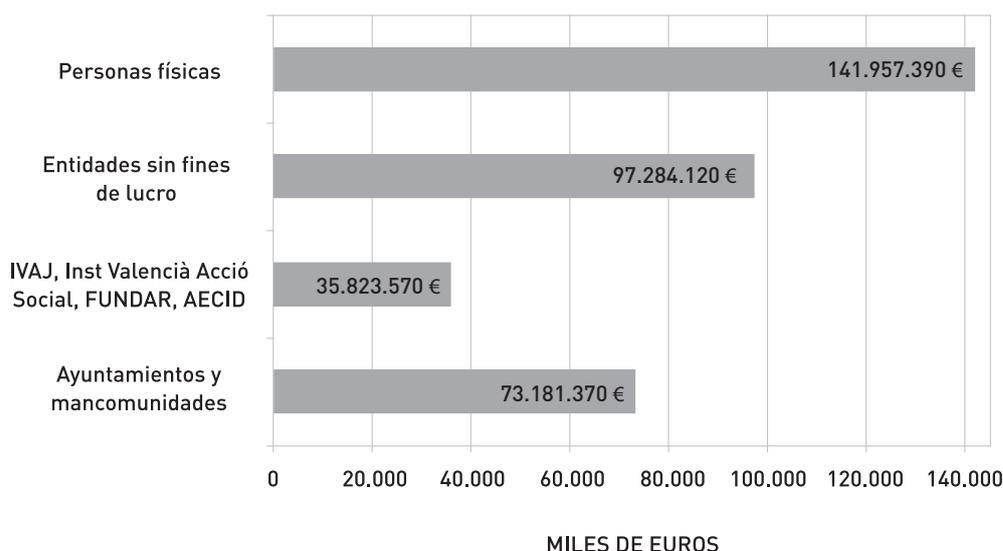
En síntesis, se incrementa la participación del sector privado de forma correlativa a la disminución de las transferencias corrientes a asociaciones y entes locales. El privado social (entidades sin fines de lucro) se reduce, pero no lo hace tanto como la porción correspondiente a los entes locales. El lobby

de alcaldes no es, en la actualidad, tan potente como el de los otros dos sectores.

Pero en el gráfico 5 lo que realmente destaca son las transferencias a las personas físicas (142 millones). Y aquí cabe mencionar que la mayor parte de las “ayudas” a personas físicas son tramitadas por los servicios sociales de los ayuntamientos, aunque el poder de decisión para su libramiento es de la administración autonómica (se produce una injerencia espuria de la administración autonómica sobre las locales). Esta disociación entre gestión y decisión se ha ido incrementando drásticamente en los últimos años, sobre todo respecto de las nuevas prestaciones (dependencia, renta garantizada de ciudadanía) produciendo una centralización paradójica (tramitación en los entes locales y decisión en la Conselleria de Bienestar Social).

En el caso que nos ocupa, la Conselleria de Bienestar Social ha limitado drásticamente la descentralización a partir de reducir las transferencias económicas (gráficos 1 y 5) y el poder de decisión de los y las trabajadoras sociales. Pero, paradójicamente, apela a la Red Pública de Servicios Sociales municipi-

GRÁFICO 5. Distribución de las transferencias corrientes a los distintos agentes para el año 2014



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuestos 2014 de la Generalitat Valenciana.

pales para que realicen todo tipo de informes sociales y tramitaciones (hace un uso instrumental de esta red, desconcentra la gestión).

El resultado es que los servicios sociales municipales se vuelven cada vez más dependientes de la administración autonómica, con consecuencias muy negativas ya que los pocos recursos existentes se distribuyen desde un lugar alejado de las necesidades y particularidades de las personas en situación de vulnerabilidad social. Por este motivo me refiero a "centralización paradójica". Es una ecuación en la que pierden los ayuntamientos (reducción de transferencias económicas y aumento de la responsabilidad de tramitación), se burocratizan los procedimientos (con soportes informáticos que anonimizan las necesidades) y se toman decisiones en lugares apartados que quitan efectividad al sistema.

5. EL EFECTO "BOOMERANG" DE LA LEY DE DEPENDENCIA SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES

En otro lado (Jabbaz, 2006) analizo las novedades que generó la promulgación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia. Una ley que venía a solventar una demanda social importante producto de una pirámide poblacional envejecida, reconociendo el papel laboral de las cuidadoras familiares, profesionalizando los cuidados, creando derechos subjetivos garantizados. Sin embargo, su aplicación en la Comunidad Valenciana ha creado lo que denomino como "efecto boomerang sobre los servicios sociales". No realizo aquí un análisis de los resultados de esta ley (que escapan a los objetivos de este artículo) sino solo los efectos sobre los servicios sociales que la modalidad de su aplicación ha tenido en la Comunidad Valenciana.

En relación al papel de los servicios sociales esa Ley establece:

Artículo 29.

1. En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un programa individual de atención [PIA] en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales.

En la Comunidad Valenciana, sin embargo, no son de forma directa los servicios sociales quienes elaboran el PIA, sino que se crean los SMAD (Servicio Municipal de Atención a la Dependencia), de titularidad municipal, pero como se indica en el párrafo seleccionado de la ley (ver arriba) "la determinación de la prestación económica... corresponderá a la Administración competente (o sea, a la autonómica). De este modo, el trabajo realizado por los Equipos Sociales en los municipios para determinar el PIA puede ser objeto de veto por parte de la Conselleria de Bienestar Social. Lo mismo está sucediendo con otras prestaciones (como la renta garantizada).

Antes de la Ley la atención a las personas en situación de dependencia era realizada por los Servicios Sociales, lo cual tenía su correlato financiero en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas (cuya gestión y decisión de asignación corresponde a los y las trabajadoras sociales). Éstos gozaban, por lo tanto, de autonomía para otorgar prestaciones dentro del Plan Concertado. Con la aplicación de la Ley se les quita esta capacidad y también la parte de financiación que para ello tenían.

Veamos en el gráfico 6 cómo se traducen estos cambios en el presupuesto.

En el gráfico 6 puede verse, de cero a 100, la importancia relativa de cada área de Bienestar social, siendo el segmento verde de la participación de los servicios sociales municipales en el presupuesto. De este modo, si en 2003 representaban el 44,12% del presupuesto, en 2014 se reducen hasta la mínima expresión: un 9,53%.

En el año 2009 el área de la Dependencia⁷ se separa de servicios sociales y, de forma inmediata, éstos ven mermada su importancia relativa en un 35%.

Se crea una situación objetiva por la vía presupuestaria que casi anula la presencia de los servicios sociales como espacio gestor

de las necesidades sociales. La brutal disminución presupuestaria incita a la vuelta a esquemas asistencialistas, desvirtuando el carácter de cobertura universal y orientándolo solo a las situaciones más acuciantes.

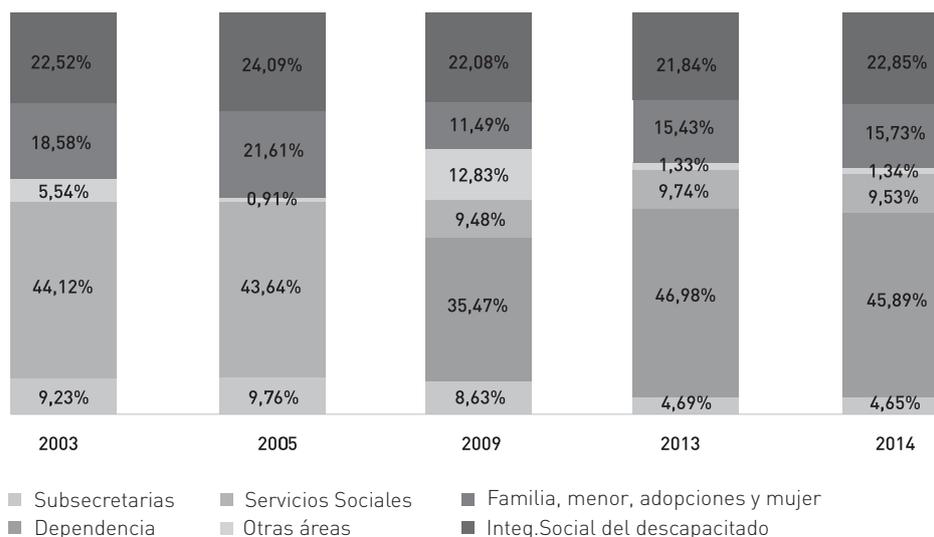
También estos cambios producen tensiones institucionales, por el descontento de los gobiernos municipales, de los profesionales del Trabajo Social, presión de la población sobre los ayuntamientos porque no comprende la disociación existente entre tramitación y decisión de las "ayudas" y un creciente malestar, porque quienes en definitiva toman las decisiones están ubicados en espacios institucionales "centrales" y, en consecuencia, alejados de los problemas que sufre la población.

6. DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA DESCONCENTRACIÓN

Existe descentralización cuando se produce una cesión importante de poder de

⁷ No se analiza aquí el modo en que se ejecuta el presupuesto de la Dependencia. Tengamos en cuenta que estos datos corresponden a la Ley de Presupuestos que se promulga cada fin de año para ejecutarse al siguiente y que el presupuesto ejecutado suele incluir transferencias entre las diferentes partidas. No obstante, es indicativo de la importancia que Las Cortes Valencianas atribuyen al área de servicios sociales.

GRÁFICO 6. Evolución de la distribución porcentual del presupuesto de bienestar social según áreas



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat Valenciana.

decisión (competencias) desde una administración central hacia otras ubicadas en un nivel territorial inferior.

Diferente es la estrategia organizacional de "desconcentración" de una administración (Watts, 2006). En la desconcentración interviene también el factor territorial, pero las oficinas que se establecen en los diferentes espacios representan al poder central. Ejemplo de la estrategia de desconcentración es la instalación a lo largo del territorio español de oficinas de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). El Estado central mantiene competencias exclusivas y la desconcentración es una estrategia organizacional de aproximación de los servicios a la ciudadanía. Cuando hay desconcentración sigue siendo el Estado el responsable y garante de los servicios que se presten en las oficinas territoriales, los cuales deben ser iguales en toda la geografía española.

Estos conceptos pueden aplicarse también a las comunidades autónomas y los municipios, y específicamente, al área de servicios sociales. En nuestro caso, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas corresponde a una estrategia de descentralización, ya que se transfiere presupuestos, pero también la responsabilidad de asignar prestaciones a la ciudadanía.

En cambio, con los SMAD hay una desconcentración, ya que estos nuevos servicios que se ubican en los municipios se encargan de elaborar el PIA (Programa Individualizado de Atención) de las personas dependientes, pero no poseen autonomía para decidir su otorgamiento. La Conselleria de Bienestar Social tiene poder de veto de la propuesta elaborada en los municipios. También, porque el trabajo de los SMAD está muy pautado, dejando poco espacio para la intervención profesional; y controlado por la vía de un programa informático muy formalizado.

Entre desconcentración y descentralización, se produce una variación en los grados de autonomía y en el tipo de configuración organizativa (ver tabla 1).

De la tabla 1 se desprende que ambas estrategias responden a necesidades institucionales diferentes. La descentralización busca la adaptación al territorio y en el caso de la denominada "segunda descentralización"⁸ se persigue también la atención cercana y personalizada a la población. Mientras la desconcentración busca una atención homogénea y en este sentido independiente del territorio, que permita a una administración distante aproximar sus servicios a la población (la informatización es más corriente en el caso de la desconcentración, porque requiere menor atención personalizada).

En el caso de servicios sociales se está produciendo un engendro cada vez que se crean programas fuera del Plan Concertado (el único que implica una descentralización real), porque se utiliza la red existente en los municipios pero no se les concede autonomía. En los equipos municipales hay profesionales que han sido socializados para la intervención social, no son administrativos guiados por el cumplimiento de formularios y normativa.

Se produce un cambio en el contenido del Trabajo Social, ya que se reduce la dedicación a tareas que demandan competencias profesionales específicas y se incrementan las de tipo administrativo. En consecuencia, de forma correlativa a la situación descrita, otro de los cambios es la creciente burocratización, que queda retratada en el siguiente testimonio:

"Se dan instrucciones con una carga administrativa tremenda, yo lo único que hago es gestionar documentación. En ley de dependencia no existe la intervención social. Todo es a través de una aplicación informática, y hacer llegar una situación de necesidad a través de una aplicación es muy difícil, imposible. Y para hacer cualquier cambio es terrible. Hoy le planteas un servicio de atención en casa, pero la situación cambia, la hija se enferma, la internan, no la puede cuidar, hay que poner a la persona dependiente en una residencia y hay

⁸ La primera es la del estado a las comunidades autónomas, y la segunda, de éstas últimas a los municipios.

que iniciar un trámite administrativo que no sabes cuánto tiempo puede durar. No se da respuesta cuando sobreviene una circunstancia personal importante que hace cambiar las necesidades. Y no tienes forma de transmitir tu opinión profesional, todo es a través de formularios con formatos predefinidos. En servicio a domicilio el único seguimiento que hacen los servicios sociales es sobre temas administrativos, que la empresa le facture, que esas facturas lleguen a Conselleria para que no se interrumpa el abono, si se produce algún parón en el cobro de la prestación, dar respuestas” (entrevista a Trabajadora Social).

En definitiva, hay una recentralización paradójica de los servicios sociales, ya que aunque se siga hablando de descentralización, desde hace ya una década la tendencia es a la sujeción del poder de veto sobre las decisiones de los profesionales de base y entonces, la realidad de la estrategia institucional es la “desconcentración”.

7. CONCLUSIONES

Los cambios institucionales provocados por la gestión presupuestaria y la centralización paradójica, crean una tendencia dirigida a la “destitución” de los ayuntamientos como

principales agentes de la atención primaria de las necesidades sociales. Recordemos que la Ley 5/1997 de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana aún establece en su artículo 11 que los Servicios Sociales Generales constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales. También que en aquel modelo la proximidad y la prevención social son elementos de rentabilidad social porque es el ámbito local el espacio donde las redes sociales y comunitarias facilitan la integración social.

A lo largo del artículo se pone de manifiesto que existe coherencia entre los cambios institucionales (competencias, modelo de gestión, asignaciones presupuestarias) y la exclusión económica y social creciente de la población. Y que la reciente Ley de reforma de la Administración Local viene a coronar un proceso de más largo aliento. Pero también es necesario no olvidar, que hace apenas 8 años se promulgó la Ley de apoyo a la Dependencia y solo 7 años desde que se instauró la Renta Garantizada de Ciudadanía, ambos instrumentos legales expanden los derechos vinculados a la ciudadanía social. Por este motivo, en el artículo se mencionó la fuerte incertidum-

TABLA 1. Comparación entre las dos estrategias organizativas

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
Objetivo: ofrecer servicios de proximidad a la ciudadanía, adaptándolos a las características socio-demográficas de la región o municipio. Existe una responsabilidad pública compartida.	Objetivo: ofrecer servicios de proximidad a la ciudadanía, iguales, en cualquier parte del territorio. Existe una responsabilidad pública por parte del gobierno central.
Se trasladan competencias desde el gobierno central a los regionales o municipales.	Se crean oficinas en los diferentes territorios que representan al poder central y ejecutan su normativa.
Se produce un sistema abierto entre administraciones autónomas, no hay relaciones jerárquicas entre ellas, pero sí una referencia normativa. Este sistema puede producir un conflicto por la existencia de normas concurrentes.	La forma organizacional es la divisional por territorio (Mintzberg, 2000). Cada división regional o municipal, por estar controlada desde el exterior (administración central), tiende a estar fuertemente reglamentada.
Las relaciones son convencionales, predomina la negociación entre entidades independientes. El grado de autonomía depende de la dispersión de fuentes, monto y carácter (finalistas o incondicionadas) de los ingresos financieros (Evan, 1966).	El grado de autonomía de las divisiones es muy bajo, lo que impide adaptar los programas y la financiación a las necesidades locales.

Fuente: Elaboración propia.

bre y la situación pendular existente en el ámbito normativo-institucional.

Si en el título del artículo se hace referencia a la "racionalización" y "sostenibilidad" como figuras míticas ello se debe a que, lejos de un diagnóstico de la realidad administrativa que se dice querer mejorar, la ley busca legitimar un nuevo modelo social. Porque si los cambios que ésta promueve se consolidan, habría un retroceso en los derechos sociales porque se desarticularía el Sistema público de Servicios Sociales.

Puede afirmarse que de no mediar un cambio de orientación importante, resulta altamente probable que se evolucione hacia un sistema de servicios sociales menos homogéneo en el territorio, más mixto en la composición público-privada, asistencialista en lo que se refiere a la paulatina prescindencia de elementos de participación comunitaria, más centralizado (y por ende, con menor intervención de los profesionales de base del ámbito local) y más burocratizado. Investigaciones y reflexiones posteriores quizá puedan dar cuenta de, finalmente, si predominan los fundamentos y principios que existían en el momento de la creación del Sistema Público de Servicios Sociales o si lo hacen las tendencias privatizadoras y particularistas.

8. BIBLIOGRAFÍA

CASTEL, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.

CUCÓ, Josepa (2013): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*, Anthropos, grupo editorial Siglo XXI, Barcelona.

JABBAZ, Marcela (2014): "La variedad de políticas de servicios sociales municipales: articulación institucional y comunitaria", en *Revista Española de Sociología*, 22.

JABBAZ, Marcela (2012): *Desarrollo y transformación del sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana: estructura, funcio-*

namiento y modelos de políticas locales, Tesis Doctoral, Universidad de Valencia.

JABBAZ, Marcela (2007): *Las dos caras de las políticas sociales en l'Horta Sud de Valencia: restricciones presupuestarias e iniciativa local*, Fundación de l'Horta Sud y Obra Social CAM, Valencia.

JABBAZ, Marcela (2006): "El paper dels serveis socials municipals: perspectives enfront del nou Sistema per a l'Autonomia i atenció a la dependència", en *Revista Papers de l'Horta*, núm. 25.

RAMIÓ MATAS, Carles (2013): "Balance del impacto de la crisis económica, política, social e institucional sobre las Administraciones Públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y nm propuestas", *Estudios/Working Papers*, GIGAPP.

WATTS, Ronald (2006): *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid.

ZARAGOZÁ, Gustavo (2001): "Los servicios sociales municipales. Luces y sombras de un sistema", en *Cuadernos de Investigación*, Universidad de Valencia.

