

El índice DEC (*Derechos/Economía/Cobertura*) de desarrollo de los Servicios Sociales

JOSÉ MANUEL RAMÍREZ NAVARRO

Trabajador social. Presidente de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios sociales

Recibido: 11-07-2013

Aceptado: 25-07-2013

Resumen: Existen diversos estudios que miden y valoran la pobreza y la desigualdad, o determinados aspectos relacionados con las necesidades sociales de la población. Pero el Índice DEC es el único estudio que trata de medir y evaluar el desarrollo de las estructuras y presupuestos de un Sistema, los Servicios Sociales que, no lo olvidemos, atienden las necesidades de más de 8 millones de personas en España, y que adquiere una extraordinaria importancia en momentos como los actuales. El Índice DEC, herramienta elaborada por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Los resultados de la aplicación del Índice DEC en 2013 confirman: Un nivel débil de desarrollo. Un estancamiento del Sistema, lo que en una situación como la actual, no deja de ser un retroceso efectivo. Una extraordinaria disparidad no sólo en la configuración del Sistema entre unas y otras Comunidad Autónoma, sino también en su evolución en los momentos actuales. La evidencia de que el mayor desarrollo de los servicios sociales es el resultado de formas de organización y gestión eficientes y no sólo de un mayor esfuerzo económico. La descentralización y el protagonismo local son determinantes para la eficacia y eficiencia del Sistema. Los servicios sociales no son determinantes del déficit de las Comunidades Autónomas y que siguen existiendo extraordinarios déficit de información en materia de servicios sociales.

Palabras clave: Servicios Sociales, Índice, Trabajo Social, Comunidad Autónoma, Ley de Dependencia, Renta Básica, proximidad, reforma local, Derechos, Economía, Cobertura.

Title: The DEC Index (Rights / Economics / Coverage) in the development of social Services.

Abstract: There are several studies that measure and assess poverty and inequality, or certain aspects of the social needs of the population. But the DEC index is the only study that attempts to measure and evaluate the development of structures and budgets of a System, Social Services, who, lest we forget, serving the needs of over 8 million people in Spain, and acquires extremely important in the current environment. DEC Index tool, made by the State Association of Directors of Social Services and Managers. The results of the application of DEC Index in 2013 confirmed: a weak level of development. A extraordinary disparity, not only in the configuration of the system between each other Autonomous Community, but also in its development at the present time. The evidence that the further development of social Services is a result forms of organization and management not only efficient and more economic effort. Decentralization and local participation are crucial to the effectiveness and efficiency of the system. Social services are not determinative of the deficit of the autonomous communities and that remain outstanding information gaps in social services.

Keywords: Social Services, Index, Social Work, Regional Government, dependency law Basic Income, proximity, local reform, Rights, Economy, Coverage.

1. UN RETO EN CONSTRUCCIÓN

Desde hace varios lustros aspirábamos a tener una herramienta con la que medir los Servicios Sociales, han sido varios los intentos fallidos que no nos habían permitido elaborar un informe a partir de la construcción de un índice que englobase los principales indicadores de valoración de servicios sociales, y que además estu-

viera disponible la información para todas y cada una de las CC.AA. Con ese objetivo se construye el índice DEC.

Los Servicios Sociales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, existen pocos datos que permitan conocer la realidad resultante del desarrollo desigual que produce la práctica llevada a cabo por 17 gobiernos autonómicos. Faltan instrumentos de medida para la valoración y la

comparación. Cualquier estudioso de esta realidad social e institucional se ha encontrado con la gran dificultad de enfrentarse a 17 realidades distintas, 17 fuentes de información, dispersas, inconexas, incompletas...

Por eso es preciso estimular la aparición de nuevos instrumentos de medida, de nuevas fuentes de información más transparentes. Sin transparencia no hay conocimiento, sin transparencia no hay ciencia, sin transparencia no hay democracia.

Pese a todas las dificultades, empieza a haber datos suficientes en el sistema como para poder hacer una valoración del grado de madurez existente en las diferentes CC.AA. Un dato es cierto, los esfuerzos son distintos, incluso muy distintos. La inexistencia de una norma de carácter estatal ha provocado esta realidad. Se trata de medirla y de ponerla en evidencia. De ahí que decidiéramos elaborar y aplicar un Índice para valorar esta situación, con tres grandes áreas de referencia que reflejan tres aspectos o dimensiones esenciales en el desarrollo de todo Sistema de Protección Social:

- D. de derechos y decisión política (hasta 2 puntos sobre la valoración global)
- E. de relevancia económica (hasta 3 puntos sobre la valoración global)
- C. de cobertura de servicios a la ciudadanía (hasta 5 puntos valoración global)

Cada uno de estos aspectos se desglosa en diversos ítems o indicadores, a los que se asigna una determinada puntuación cuya suma determina el resultado que cada Comunidad obtiene en el correspondiente aspecto y en el total. Así mismo se establecen condiciones para alcanzar la excelencia en cada uno de estos 3 aspectos.

La conjunción de la excelencia alcanzada en cada uno de los tres aspectos definidos y de la puntuación total, determina la calificación otorgada al desarrollo del Sistema de Servicios Sociales en cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con la siguiente Escala (Tabla 1).

Además, la perspectiva de aplicación del Índice DEC en sucesivos años permite incorporar un nuevo elemento, la PERSPECTIVA: Perspectiva positiva (P+): Comunidades que incrementan el gasto en servicios sociales en términos absolutos y relativos (por habitante y año) de una a otra aplicación más de un 10%, o que incrementan el gasto en servicios sociales en término absolutos y relativos (por habitante y año) menos de un 10% de una a otra aplicación y que mejoran el valor en un número mayor de indicadores de cobertura que en los que empeoran.. Perspectiva negativa (P-): Comunidades que reducen el gasto en servicios sociales en términos absolutos y relativos (por habitante y año) más de un 10% de una a otra aplicación, o que reducen el gasto en servicios sociales en término absolutos y relativos (por habitante y año) menos de un 10% y que empeoran el valor en un número igual o mayor de indicadores de cobertura que en los que mejoran.

Este es el detalle de cada uno de los tres aspectos que contempla el Índice IDEC:

D. Derechos y decisión política

En este apartado, al que se otorgan 2 puntos de la valoración global (10), repartidos del siguiente modo:

- Si tiene una Ley que reconoce derechos subjetivos y establece la obligatoriedad de concretarlos en una cartera o catálogo: 0,5 puntos.

TABLA 1		
ASPECTOS NUCLEARES	PUNTUACIÓN TOTAL	CALIFICACIÓN
D E C	7,5 puntos o más	EXCELENTE
D E C	Inferior a 7,5 puntos	ALTO
D E c	7,5 puntos o más	MEDIO ALTO
D e C	Entre 5 y 7,5 puntos	MEDIO
d E C	Inferior a 5 puntos	MEDIO BAJO
D e c	5 puntos o más	MEDIO BAJO
d E c	Inferior a 5 puntos	DÉBIL
d e C	5 puntos o más	DÉBIL
d e c	Inferior a 5 puntos	IRRELEVANTE

Fuente: elaboración propia.

- Si ha publicado el catálogo o cartera que desarrolla esos derechos en forma de norma en Boletín Oficial: 0,5 puntos.
- Si el Sistema de Atención a la Dependencia está integrado en el sistema de servicios sociales y cuenta para ello con los servicios de atención básica o comunitaria: 0,5 puntos.
- Si se ha desarrollado y tiene vigente un Plan estratégico o un Mapa de cobertura con aprobación expresa en forma de norma o habiendo pasado por el Parlamento, y que incluya memoria económica: 0,2 puntos.
- Si el Estatuto de Autonomía recoge el sistema de servicios sociales como un derecho reconocido a la ciudadanía en algún artículo más allá de los dedicados a materia competencial: 0,2 puntos.
- Si la Consejería o Departamento que gestiona esta materia se llama de Servicios Sociales y su principal competencia es la gestión del Sistema: 0,2 puntos.

Es condición para alcanzar la excelencia en este apartado de Derechos y decisión política es que se cumplan los dos primeros ítems: tener una Ley que reconozca derechos subjetivos, y haber publicado el Catálogo o Cartera que los desarrolla.

E. Relevancia Económica.

A este apartado se otorgan 3 puntos repartidos de la siguiente manera:

- Gasto consolidado en materia de servicios sociales por habitante y año: hasta 1,5 puntos.
- Porcentaje de gasto en servicios sociales con respecto al PIB regional. hasta 0,8 puntos.
- Porcentaje de gasto en materia de servicios sociales en proporción del gasto total ejecutado por la Comunidad Autónoma. hasta 0,7 puntos.

Es condición para alcanzar la excelencia en materia de relevancia económica, alcanzar al menos 1,1 puntos en Gasto consolidado en materia de servicios sociales por habitante y año (sobre los 1,5 posibles), y al menos 0,5 puntos sobre el total de 0,8 posibles en el porcentaje de gasto en servicios sociales con respecto al PIB regional.

C. Cobertura

La efectiva disposición de centros, servicios y prestaciones económicas materializa la realidad de los servicios sociales. Por ello se otorga a este apartado 5 puntos sobre el total de 10 en la escala. Los aspectos que se valoran son los siguientes:

- Estructuras Básicas. Trabajadores de plantilla en los centros

de servicios sociales, albergues y centros de acogida (ratio por habitante): hasta 0,6 puntos.

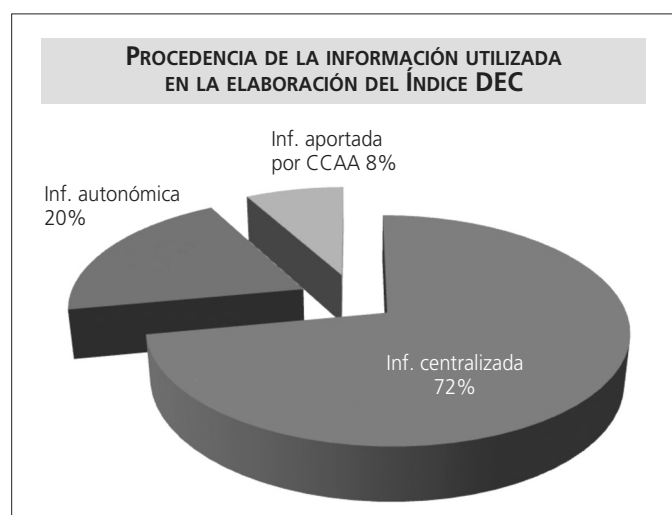
- Dependencia: hasta 0,8 puntos.
 - Cobertura. Porcentaje de beneficiarios del SAAD sobre el total de la población: hasta 0,4 puntos.
 - Limbo. Porcentaje de personas con dictámenes que dan derecho a prestación en el SAAD y están pendientes de PIA, sobre el total de personas evaluadas con derecho: hasta 0,4 puntos.
- Rentas Mínimas de Inserción: hasta 0,8 puntos
 - Cobertura. Ratio de perceptores (miembros dependientes) de rentas básicas de inserción por habitantes: hasta 0,5 puntos.
 - Cuantía. Porcentaje que supone el gasto medio por titular de rentas mínimas de inserción, en relación con la renta media por hogar en la Comunidad Autónoma: hasta 0,3 puntos.
- Plazas residenciales para personas mayores. Hasta 0,6 puntos.
 - Cobertura. Ratio de plazas en servicios residenciales residenciales por cada 100 personas mayores de 65 años: hasta 0,4 puntos.
 - Responsabilidad pública. Ratio de plazas residenciales públicas por cada 100 personas mayores de 65 años: hasta 0,2 puntos.
- Ayuda a domicilio: hasta 0,6 puntos.
 - Cobertura. Porcentaje de cobertura por personas mayores de 65 años: hasta 0,3 puntos.
 - Intensidad. Intensidad horaria mensual (tareas+cuidados): hasta 0,3 puntos.
- Infancia. Porcentaje de acogimientos familiares sobre el total de acogimientos a menores: hasta 0,4 puntos.
- Discapacidad: hasta 0,4 puntos
 - Residencial. Porcentaje de plazas residenciales para personas con discapacidad sobre el total de personas con discapacidad: hasta 0,2 puntos.
 - Centros ocupacionales y centros de día. Porcentaje de plazas en centros ocupacionales y centros de día sobre el total de personas con discapacidad: hasta 0,2 puntos.
- Mujer. Ratio de plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género por solicitud de orden de protección a los juzgados: hasta 0,4 puntos.
- Personas sin hogar. Ratio de plazas de alojamiento por cada 100.000 habitantes: hasta 0,4 puntos.

Es condición para alcanzar la excelencia en cobertura de servicios sociales, alcanzar al menos la puntuación media en 6 de los 9 aspectos valorados, y al menos en 3 de ellos alcanzar la puntuación máxima.

2. FUENTES DE DATOS

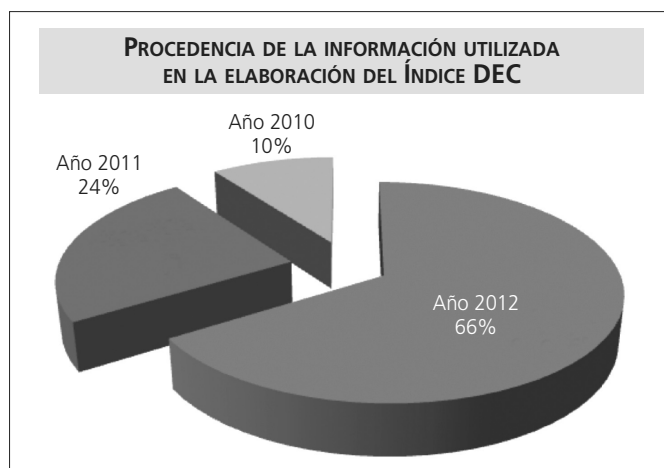
Siempre que existan, se utilizan fuentes oficiales centralizadas, y sólo en su ausencia se solicita información directamente a las diferentes Comunidades Autónomas. Así, antes de dar por buena la información con la que se construyen los indicadores que configuran el Índice, se remite por correo certificado y vía email a cada Comunidad Autónoma la que le corresponden, con objeto de que pueda advertir de errores o incorrecciones, así como para que pueda aportar información en aquellos casos en los que no exista a nivel centralizado. Sólo se valida a tales efectos aquella información aportada por las Comunidades, si aportan el enlace o la referencia a través de la cual se pueda comprobar que dicha información es de carácter oficial y se encuentra accesible al público.

- Los indicadores que se construyen a partir de información centralizada disponible suponen 7,2 puntos sobre los 10 que conforman la puntuación total del Índice.
- 2 puntos de los 10 se obtienen directamente de información que existe a nivel autonómico. Son los correspondientes al apartado D (“Derechos y decisión política”)
- Sólo 0,8 de los 10 puntos del Índice corresponden a indicadores cuya información se solicita directamente a las CC.AA. en ausencia de información oficial centralizada. Éstos son los correspondientes a plazas residenciales y en centros de día para personas con discapacidad, y plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género.



Actualidad de la información

Un aspecto importante para valorar la capacidad del Índice para expresar la situación de los servicios sociales en un determinado momento, es la actualidad de la información que utiliza.



En este sentido:

- El 66% de la ponderación del Índice (6,8 de sus 10 puntos) se otorgan en base a información correspondiente al año 2012. Es el caso de toda la información referida a los apartados D (Derechos y Decisión Política) y E (Relevancia económica), así como a los Indicadores de cobertura en materia de Dependencia (C.2.), plazas residenciales y centros de día para personas con discapacidad (C.7) y plazas en centros acogida para mujeres víctimas de violencia de género (C.8)
- El 24% corresponde al año 2011 (1,8 de sus 10 puntos). Es el caso de los Indicadores de cobertura en materia de Rentas Mínimas de Inserción (C.3.), Plazas Residenciales para personas mayores de 65 años (C.4.), Ayuda a Domicilio para personas mayores de 65 años (C.5), y acogimiento de menores (C.6.)
- El 10% restante corresponde al año 2010 (1,4 de sus 10 puntos). Es el caso de los Indicadores de Cobertura de la plantilla de los centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida (C.1) y de plazas residenciales para personas sin hogar (C.9)

3. VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS DE APLICACIÓN ÍNDICE DEC 2013

Teniendo la referencia de la aplicación anterior, los resultados del Índice DEC en 2013 pueden interpretarse, así mismo, con esa mínima perspectiva que permite constatar la evolución del conjunto de indicadores y de cada uno de ellos en particular, así como en el análisis detallado de cada una de las Comunidades Autónomas.

3.1. Un nivel de desarrollo Débil

La puntuación media que obtienen el conjunto de las Comunidad Autónomas en la aplicación del Índice DEC en 2013 es de 4,92

puntos, dos décimas más que en 2012 (4,72). Un incremento que no refleja un mayor desarrollo de los servicios sociales, sino que es imputable a la existencia de mayor información, lo que hace que muchas Comunidades puntuen en 2013 en aspectos que en 2012 no puntuaron por esta falta de información. La puntuación ponderada por el nº de habitantes sólo alcanza 4,35 puntos.

En 2013 sólo una Comunidad Autónoma alcanza un nivel de desarrollo ALTO de sus servicios sociales: Navarra

Dos alcanzan un nivel MEDIO de desarrollo: País Vasco y La Rioja.

Seis alcanzan un nivel MEDIO BAJO: Castilla y León, Cantabria, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón

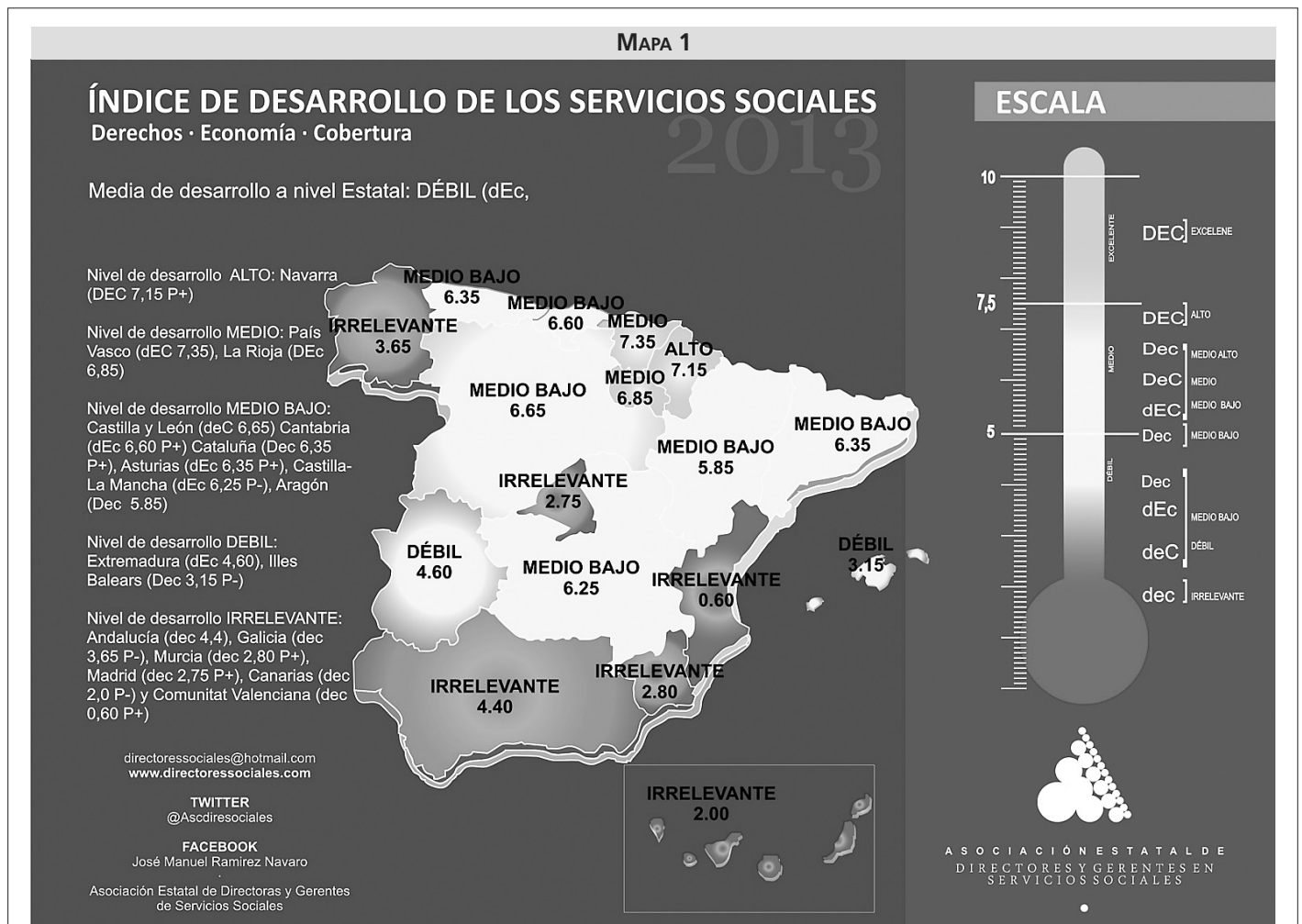
Dos obtienen una calificación de DÉBIL en el desarrollo de sus servicios sociales: Extremadura y Baleares.

El desarrollo de los servicios sociales en las seis restantes se califica de IRRELEVANTE: Andalucía, Galicia, Murcia, Canarias, Madrid y Valencia.

Resulta muy preocupante este desarrollo tan débil de los ser-

vicios sociales en España, precisamente cuando son tan necesarios para abordar la gravísima situación en que se encuentran cientos de miles de personas y familias afectadas por la crisis, que cada año se agudiza más.

La explicación está, como señalábamos, en el tradicional atraso que venía arrastrando nuestro país en esta materia, al habernos incorporado tardíamente a las estrategias de Bienestar que, en los países más avanzados de nuestro entorno, llevaban décadas practicando. El Sistema Público de Servicios Sociales surge en España al calor de los cambios democráticos de finales de los años 70 y principios de los 80. Y sin tiempo para consolidar un Sistema en el conjunto del Estado, son las nuevas Administraciones autonómicas quienes ponen en marcha en sus respectivos territorios este Sistema, junto a los impulsos innovadores de las entidades locales. Cierto es que ello generó unas estructuras próximas a los ciudadanos, pero ya desde su inicio escasamente dotadas, por la falta de un marco estatal de garantía de derechos subjetivos en esta materia y una consiguiente financiación de los mismos en los Presupuestos del Estado.



Fuente: Asociación estatal de directores y gerentes de Servicios sociales.

3. 2. Un estancamiento del Sistema, lo que en una situación como la actual, no deja de ser un retroceso efectivo

En esta situación llegamos a la crisis económica con su profunda afectación al gasto público, que ha supuesto una súbita paralización del desarrollo de los servicios sociales, particularmente acusado en su referencia estatal más emblemática: el Sistema de Atención a la Dependencia.

Esta es la situación en cada uno de los tres bloques o aspectos del Índice:

Derechos y decisión política: en este aspecto apenas hay variaciones en las puntuaciones que obtienen las diferentes Comunidades (salvo Navarra, que deja de tener vigencia su Plan Estratégico, y Baleares que es la primera Comunidad que incluye el término *Servicios Sociales* en la denominación de su Consejería). No se ha aprobado durante estos últimos 12 meses ninguna nueva Ley, ni ningún nuevo Catálogo, Mapa o Plan Estratégico; ni, por supuesto, ningún nuevo Estatuto de Autonomía. Eso sí, las Comunidades que ya tenían alguna de estas referencias, las siguen teniendo (salvo el caso citado del Plan Estratégico de Navarra). Sin embargo, es evidente que en muchos casos se están incumpliendo de manera fragante las leyes, los catálogos y los planes.

Relevancia económica. En los cuatro últimos años (2009 a 2012) el presupuesto del conjunto de las Comunidades Autónomas en servicios sociales se ha reducido más de 478 millones de euros, un 3,64 %.

En términos relativos, el gasto por habitante se ha reducido un 1,75% en el conjunto del Estado, pasando de 280,03 € en 2009 a 275,13 € en 2012¹.

De la misma manera, se reduce el porcentaje que representa el gasto en servicios sociales en relación con el PIB, pasando a nivel del conjunto del Estado del 1,25% en 2009 al 1,21% en 2012. Una reducción que, aunque muy ligera, expresa la anterior reducción en términos absolutos del gasto en servicios sociales, ya que hace referencia a un volumen de PIB más reducido, como consecuencia del retroceso de la actividad económica registrada en estos años.

Esta reducción en términos globales y relativos del gasto público en servicios sociales, es la referencia más clara del estancamiento e incluso del retroceso del sector. Un retroceso especialmente grave teniendo en cuenta las circunstancias que afectan a cientos de miles de personas y familias en la actual situación.

Cobertura: En materia de cobertura, que es, en definitiva, la expresión de las prestaciones y servicios que ofrece el Sistema,

los resultados muestran una aparente contradicción, ya que la mayor parte de los indicadores registran mejoras en 2012 en relación con el año anterior, pero la realidad sugiere que, en muchos aspectos, se están produciendo importantes recortes en las prestaciones y servicios del Sistema, como podemos constatar desde un conocimiento cercano de la realidad de los servicios sociales.

La explicación puede estar, por un lado, en la baja calidad de los sistemas de información oficiales de los que obtenemos los datos para construir cada uno de los indicadores. Además influye el retraso en la presentación de estos datos, de manera que un 10% de la ponderación se realiza con datos correspondientes al año 2010 y un 24% a 2011, por lo que no se recogen los recortes y retrocesos que, sin duda alguna, se han producido en 2012 en casi las dos terceras partes de la ponderación de los indicadores de cobertura. Por último, los datos que utilizamos expresan mayoritariamente aspectos estructurales del Sistema, más sólidos y perdurables. Así por ejemplo, no disminuye el número de plazas en centros residenciales, pero si existieran datos sobre plazas públicas o concertadas realmente ocupadas, quizás el resultado sería mucho más negativo para la mayor parte de las Comunidades, y evidenciaría el deterioro del Sistema. Confirma esta apreciación el hecho de que los indicadores que sufren mayor deterioro son, precisamente, algunos de los que no hacen referencia a estructuras o equipamientos físicos, como por ejemplo la cobertura del Servicio de Ayuda a Domicilio, que pasa de ser un 4,69% en 2008 (para personas mayores de 65 años), al 4,40% en 2012.

Otras mejoras en indicadores de cobertura son sólo aparentes; es el caso del llamado "Limbo de la Dependencia, que se reduce más de 5 puntos porcentuales, pasando de ser del 28,9% a final de 2011, a un 23,2% un año después. En realidad es solo la paradójica consecuencia de los brutales recortes del Decreto de julio de 2012, que "sacan" de este Limbo a los Dependientes Moderados (se retrasa su incorporación al Sistema) y que amplía en 2 años el plazo para ofrecer las prestaciones y servicios a quienes se les reconozca el derecho a los mismos.

En el aspecto positivo en materia de cobertura, hay que señalar el incremento de perceptores de las Rentas Mínimas de Inserción, que pasan de un ratio de 1 por cada 147,6 habitantes en 2010 a 84,3 en 2011, y cuya cuantía se incrementa casi un punto porcentual entre 2010 y 2011 (pasando del 12,09% de la renta media al 13,23%). Unas mejoras que, sin duda, tienen que ver con la necesidad de responder a la situación límite de miles de personas y familias que no sólo han perdido su puesto de trabajo, sino que tras varios años de crisis han perdido también sus prestaciones y subsidios por desempleo.

1. Esta diferencia se debe a que la reducción del número de habitantes hace que la reducción global de gasto no sea tan marcada cuando éste se expresa en términos gasto por habitante.

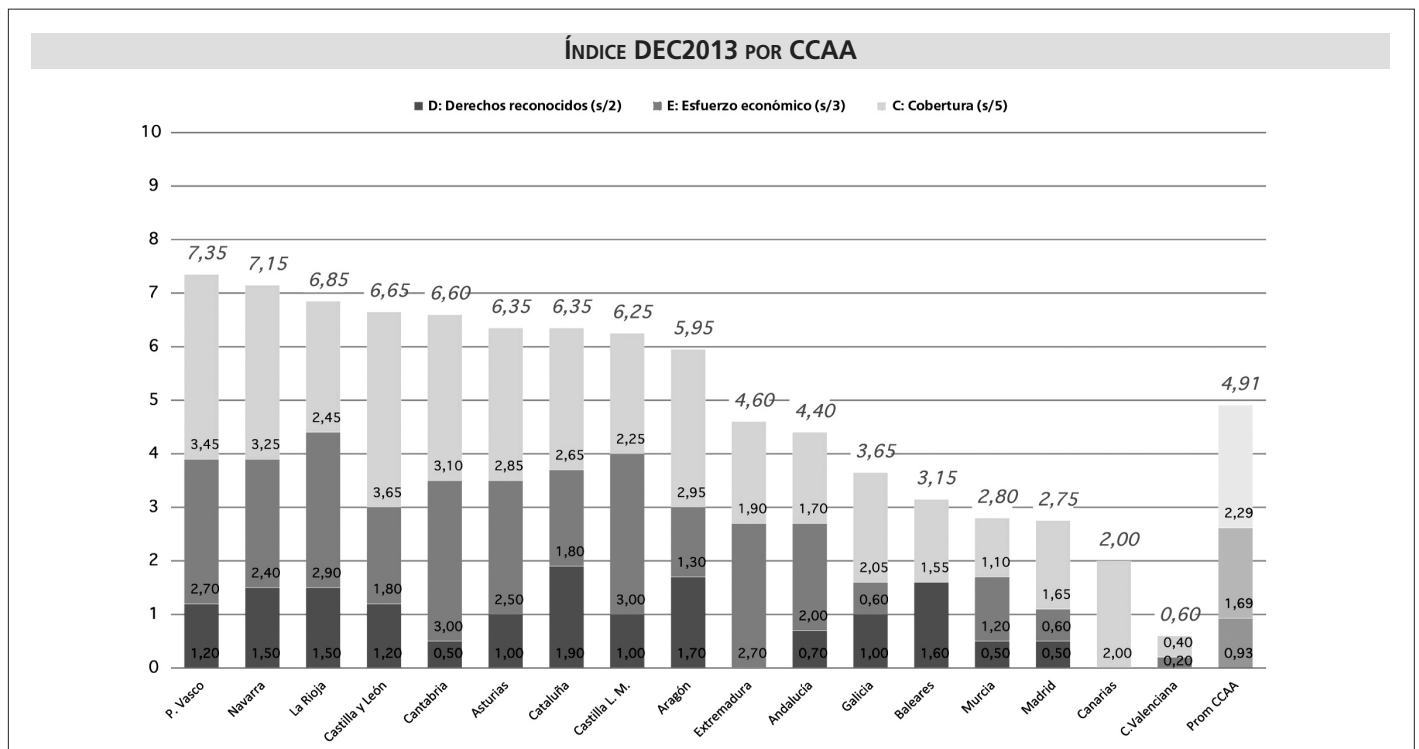
3.3. Una extraordinaria disparidad no sólo en la configuración del Sistema entre unas y otras Comunidad Autónomas, sino también en su evolución en los momentos actuales

La primera aplicación del Índice DEC (2012) ya puso cifras a lo que era una evidencia palpable: la extraordinaria diversidad de esfuerzos, cobertura y derechos garantizados. En esta segunda aplicación del Índice se confirman tales diferencia que, a nuestro juicio, constituyen una violación de la igualdad consagrada en el art. 9.2 de la Constitución e impele a los poderes públicos a actuar conforme al artículo 149.1 1ª, regulando las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

Como era de esperar, en sólo un año las diferencias en cuanto a cobertura apenas han variado, de manera que siguen existiendo –e incluso aumentado- diferencias extremas:

- Un trabajador de plantilla en los servicios sociales básicos municipales por cada 814 habitantes en una Comunidad (Navarra), frente a uno por cada 6.557 en otra (Madrid).
- El 2,28% de la población recibe atenciones del Sistema de Atención a la Dependencia en La Rioja, frente al 0,83% en la C. Valenciana.
- Sólo un 4,2% de personas a quienes se ha reconocido el derecho a recibir atenciones del Sistema de Atención a la Dependencia están a la espera de recibirlas en Castilla y León, y un 51,9% en Canarias!

- Uno de cada 13,5 personas residentes en el País Vasco se beneficia de las Rentas Mínimas de Inserción en esa Comunidad, mientras que en Extremadura es sólo uno de cada 337 residentes.
- La cuantía que percibe un beneficiario de estas Renta Mínimas de Inserción en Cataluña supone un 26,28% de la renta media por hogar en esa Comunidad, y sólo un 5,82% en Extremadura.
- En Castilla y León hay 7,42 plazas residenciales por cada 100 personas mayores de 65 años. En Murcia sólo 2,37.
- Si en La Rioja hay 2,44 plazas residenciales públicas por cada 100 personas mayores de 65 años, en Galicia sólo 0,57.
- Si en la Comunidad de Madrid el Servicio de Ayuda a Domicilio alcanza al 7,31% de las personas mayores de 65 años, en el País Vasco sólo al 1,9%
- La media de horas semanales del Servicio de Ayuda a Domicilio es de 35,86 en Andalucía y sólo de 6,39 en Navarra.
- El 79,73% de los acogimientos a menores en Murcia son de carácter familiar. En el Navarra sólo el 26,07%
- En Castilla y León hay una plaza residencial por cada 22,67 personas que tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, y una plaza en centro ocupacional o centro de día por cada 15,90. En Asturias sólo una por cada 150,74 y 58,51 respectivamente.
- En Castilla y León hay una plaza en centro ocupacional o centro de día por cada 15,90 personas que tienen reco-



nocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%. En Asturias sólo una por cada 150,74 personas.

- En el País Vasco hay una plaza de acogida por cada 1,28 mujeres víctimas de violencia de género con orden de protección. En la Comunidad Valenciana una por cada 30,98.
- En el País Vasco hay 70,96 plazas de alojamiento para personas sin hogar, por cada 100.000 habitantes. En Extremadura 20,16.

Es relevante destacar que en plena crisis del gasto público hay 7 Comunidades que incrementan su gasto en materia de servicios sociales, tanto en términos absolutos como relativos (habitante/año), mientras que otras 10 Comunidades reducen su gasto en esta materia.

3. 4. La evidencia de que el mayor desarrollo de los servicios sociales es el resultado de formas de organización y gestión eficientes y no sólo de un mayor esfuerzo económico. La descentralización y el protagonismo local son determinantes para la eficacia y eficiencia del Sistema

Otro aspecto que confirman los resultados de la aplicación del Índice DEC en 2013, es que el éxito en el desarrollo de los servicios sociales no solo tiene que ver con el mayor o menor esfuerzo económico que realizan los correspondientes Gobiernos Autónomos. Salvo el País Vasco, que dedica un elevado porcentaje de su PIB a servicios sociales, ni Navarra ni La Rioja que son las dos Comunidades que comparten con ella los mejores resultados, destacan por destinar a los servicios sociales un elevado porcentaje de su PIB. El caso de Extremadura sigue siendo emblemático: con un porcentaje del 2,20 de su PIB regional destinado a los servicios sociales (el segundo más elevado después del País Vasco), presenta resultados mucho más pobres en cobertura de prestaciones, centros y servicios, que estas Comunidades y otras como Castilla y León o Asturias, que dedican entre el 1,28 y el 1,59% de su PIB respectivamente.

¿Dónde está la clave de estas diferencias? Sin duda alguna, y como evidencian los resultados de la aplicación del Índice DEC de manera palpable, tanto en eficacia como en eficiencia, la descentralización y el protagonismo local son los aspectos determinantes. Así, las 4 Comunidades con mejores resultados (Navarra, País Vasco, La Rioja y Castilla y León), tienen un alto nivel de descentralización y un gran protagonismo local en la gestión de los servicios sociales. Pero además, las Comunidades con mayor eficiencia en servicios sociales (mejor relación entre el gasto que realizan y las prestaciones y servicios que ofrecen) son aquellas con mayor descentralización y mayor protagonismo local, mientras que las menos eficientes son las que menos protagonismo local tienen en sus servicios sociales.

3. 5. Los servicios sociales no son determinantes del déficit de las Comunidades Autónomas

En primer lugar hay que constatar de nuevo que con los resultados de la aplicación del Índice DEC en 2013 se pone de manifiesto que las Comunidades que alcanzan un mayor desarrollo de sus servicios sociales no son aquellas que muestran un mayor déficit en sus presupuestos. Muy al contrario, el País Vasco, Navarra y La Rioja, que aparecen a la cabeza de esta calificación, se encuentran entre las Comunidades con menor déficit de todo el Estado. Por el contrario, las Comunidades que, con un desarrollo irrelevante de sus servicios sociales coinciden alcanzan las puntuaciones más bajas en gasto y cobertura en servicios sociales, son las que exhiben un mayor déficit en sus cuentas públicas. Resulta curioso que la Comunidad con menor calificación, la Comunitat Valenciana, que es, a su vez, la segunda que menos gasta en servicios sociales, tiene el déficit más abultado de todo el Estado.

En consecuencia volvemos a insistir en que estos resultados desmontan cualquier intento de culpar el gasto en servicios sociales, del abultado déficit de algunas Comunidades Autónomas. Los servicios sociales pueden ser un factor decisivo en momentos como los actuales, no solo para proteger a las personas y familias más afectadas por la crisis, sino como un potente motor de desarrollo y creación de empleo. Pocos sectores, como los servicios sociales, pueden mostrar una tasa de retorno superior al 40 %, y una capacidad de creación de empleo de 25 empleos netos por cada millón de euros invertido.

3. 6. Siguen existiendo extraordinarios déficit de la información en materia de servicios sociales.

Ya hemos dicho que somos conscientes de que los contenidos del Índice DEC están condicionados por la mala calidad, el retraso o, lisa y llanamente, por la falta de información básica a nivel oficial en materia de servicios sociales. Ya lo pusimos de manifiesto en la anterior aplicación, y nos dirigimos al Ministerio solicitando que se corrigiera una deficiencia tan grave. Pero la situación, un año después, sigue siendo la misma:

Inexistencia de datos: No existe ni una sola fuente oficial de datos de cobertura de servicios sociales en materias tan importantes como la atención a las personas con discapacidad, que impide conocer algo tan básico como el número de plazas residenciales que existen para este colectivo, o las plazas en centros de día o en centros ocupacionales. De la misma manera, en ninguna fuente oficial se puede saber, a fecha de hoy, cuántas plazas de acogida hay para mujeres víctimas de violencia de género.

Retraso en la información. Algunos de los datos que ofrece el Ministerio, hacen referencia al año 2010, como es el caso de

las estadísticas del Plan Concertado ¿Hay algo que justifique este retraso? No se nos ocurre, y sería necesario que alguien diera alguna explicación. Más aún en un tema en el que existen compromisos de información por parte de las Comunidades Autónomas, vinculado a los compromisos de financiación por parte del Ministerio ¿porque no se exige el cumplimiento de esos compromisos como requisito imprescindible para recibir la financiación comprometida? Y, si la información correspondiente al año 2011 y 2012 ha sido facilitada por las Comunidades Autónomas, ¿por qué no se hace pública?

Todos estos déficit de la información en materia de servicios sociales suponen una quiebra del derecho de los ciudadanos a la información, una falta de cumplimiento por parte del Ministerio de sus responsabilidades en esta materia, y un gravísimo problema a la hora de valorar o planificar racionalmente el desarrollo de los servicios sociales, ya que ha de hacerse sin tener la referencia de una información fiable y actualizada, garantizada por las administraciones públicas.

4. RECOMENDACIONES

Habida cuenta de la nula respuesta que encontraron las recomendaciones que formulamos tras la primera aplicación del Índice DEC (2012), y de que persisten e incluso se agravan los déficits y desequilibrios detectados en los servicios sociales en España, sólo nos queda insistir, literalmente, en esas recomendaciones:

- A) **El Estado debe regular, con carácter urgente, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al nivel básico de protección social, corrigiendo la actual situación de inequidad en el acceso y disfrute de los servicios sociales.**

Sabemos que es un intento que ha fracasado en otras ocasiones, pero consideramos que el momento actual nos enfrenta a la necesidad y a la oportunidad de volverlo a intentar con decisión. Necesidad por la gravísima situación por la que atraviesas cientos de miles de personas y familias en el momento actual; oportunidad por la extraordinaria desigualdad que los datos evidencian, por la ausencia de esta regulación, y por el actual mapa político del Estado. Consideramos imprescindible para que esta regulación resulte eficaz en una materia que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que vaya precedida

de un proceso de negociación y consenso con las mismas pero que dicho consenso no impida, en última instancia, la responsabilidad de regular las condiciones básicas de igualdad de los españoles, que corresponde constitucionalmente al Estado, y que los profesionales del sector venimos reclamando y apoyaremos de forma decidida.

- B) **El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad debe articular de manera urgente un Sistema de Información de Servicios Sociales que ofrezca información de alcance público, fiable y actualizado.** Para ello debe exigir a todas las Comunidades Autónomas el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia, y condicionar la transferencia de créditos que puedan llevarse a cabo, al cumplimiento de estas obligaciones.

Además, a la vista de los resultados que ofrece la aplicación del Índice DEC en 2013 y de la situación de la sociedad española en el momento actual, se proponen las siguientes:

- C) **Compromiso de mantenimiento del gasto en materia de servicios sociales.** La extrema situación de necesidad que afecta a cientos de miles de familias en España, debería ser motivo suficiente para que todas las Comunidades Autónomas asumieran el compromiso de mínimos de mantener su gasto en materia de servicios sociales al menos en los niveles en los que se encontraba al inicio de la crisis (año 2009) y, en todo caso, a no realizar ningún nuevo recorte presupuestario en esta materia. El cuestionable objetivo de reducción del gasto público en los momentos actuales, no debe realizarse, en ningún caso, a costa de las necesidades más básicas de las personas y las familias que más están siendo afectadas por la crisis. Es interesante destacar que cada millón de euros invertido en servicios sociales representa sólo una inversión neta de 570.000 euros, ya que conlleva unos retornos inmediatos (en el mismo ejercicio presupuestario) superiores al 43%². Además, la inversión en servicios sociales (atenciones domiciliarias, centros residenciales y centros de estancia diurna), no sólo es necesaria para responder a las necesidades básicas de las personas y familias, sino por su capacidad de generación de empleo en momentos en el que este es tan necesario. Cada millón de euros invertido en servicios

2. DÍAZ DÍAZ, B. El impacto económico y social de la atención a la dependencia en Cantabria. Colección Estudios Sociales nº 11. Gobierno de Cantabria. Mayo 2011. <http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/EI%20impacto%20economico%20y%20social%20de%20la%20atencion%20a%20la%20dependencia%20en%20Cantabria.pdf>
ZUBIRI ORIA I. (DIR), MARTINEZ LÓPEZ, J.; VALLEJO ESCUDERO, M. Ponencia: *El Impacto Económico del Gasto en Política Social de Diputación Foral de Guipúzcoa*. 2010 http://www.gj-zartepolitika.net/proceso_reflexion/PONENCIAS/ImpactoZubirietalv0.pdf

sociales, permite generar entre 26 y 42 empleos directos³. Pocos sectores económicos pueden exhibir una capacidad como esa de generación de empleo y riqueza, ya que de manera inmediata la práctica totalidad de la inversión, destinada de forma muy mayoritaria al pago de salarios de no elevada cuantía, repercute en el consumo, con sus beneficiosos efectos sobre la economía. Así mismo, el empleo en servicios sociales es un empleo descentralizado, no deslocalizable y que beneficia a sectores de población con dificultades.

D) De Rentas Mínimas de Inserción a Garantía de Ingresos

Mínimos. La actual situación de auténtica emergencia social, de miles de familias en situaciones económicas desesperadas, con incapacidad para cubrir sus necesidades más básicas, hace imprescindible que las políticas en materia de Rentas de Inserción se vean profundamente modificadas. La actual estructura de estas prestaciones está pensada en un momento histórico determinado caracterizado por la ausencia de políticas activas de empleo, por un nivel de desempleo que no había alcanzado el actual y por un tipo de destinatario en situación de grave exclusión social o riesgo de estarlo. La exigencia del inicio de un proceso de inserción laboral era, en este contexto, razonable, aunque se pagara un alto precio en tiempo de tramitación de las prestaciones.

Hace ya unos años que se pusieron en marcha políticas activas de empleo, destinadas al conjunto de la población, con carácter universal. Los centros especiales de empleo y las empresas de inserción están más relacionados con este ámbito de las políticas públicas y de protección que con el Sistema de Servicios Sociales. Al mismo tiempo, la elevadísima tasa de desempleo, el acelerado proceso de destrucción de empleo que continúa, y la modificación del tipo de usuario que precisa de la intervención del Sistema de Servicios Sociales, pero que no precisa de apoyo para la inclusión social porque son personas completamente integradas en la sociedad, exigen un cambio de paradigma a la hora de pensar en la funcionalidad de estas prestaciones.

E) El Estado debe cumplir la Ley 39/2006 y mantener el Sistema de Atención a la Dependencia garantizando la tasa de reposición, en tanto haya personas con el derecho reconocido y a las que no se les esté ofreciendo de manera efectiva la prestación o servicio que les corresponda.

Se deben paralizar los nuevos recortes en dependencia incluidos en el Programa Nacional de Reformas de España 2013 presentado a Bruselas, que contemplan un ahorro de 1.108 millones de euros en la partida de atención a la dependencia ya que constituyen una nueva e insoportable crueldad para las personas en situación de dependencia y sus familias.

Entre tanto, se insta al Gobierno a recuperar la financiación del nivel acordado, reponer el nivel mínimo recortado (13%), establecer el plazo de atención en seis meses y no en dos años y medio como aprobó este gobierno, así como a poner plazo a la atención antes del 2015 a las personas valoradas como Dependientes Moderados, por haber sido decisiones que modifican unilateralmente contenidos esenciales de la Ley, y que incumplen compromisos con la ciudadanía y con las propias Comunidades Autónomas más comprometidas con el desarrollo de la Ley.

Consideramos insoportable el desmantelamiento del Sistema de atención a la dependencia, que va a un ritmo de cuatro beneficiarios menos cada hora desde la aprobación en el pasado julio del Real Decreto-ley 20/2012. Con un resultado obvio: destrucción de la red de servicios, cierre de empresas del sector (tanto residencias como servicios de proximidad) destrucción de empleo privado y público, descenso en la recaudación pública (retornos) y, como única salida para las personas un subproducto financiero en forma de seguro privado de la dependencia que generara un sistema dual de atención.

F) La Administración General del Estado debe mantener el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales y los compromisos establecidos de gestión, información, económicos y de asistencia técnica, recuperando la financiación que en los dos últimos años se ha reducido un 65,4% en la aplicación presupuestaria 26.16.231F. 453, que era de 86.633.150,00 €. En 2011.

El Plan Concertado mantiene la red de servicios sociales de ámbito local formada por 50.000 trabajadores/as y atiende a ocho millones de usuarios/as. Su desmantelamiento supondría un golpe demoledor para los servicios sociales de proximidad, que garantizar el nivel más básico de protección a las personas y familias más perjudicadas por la crisis.

G) Corregir las previsiones de la Reforma de Régimen Local en materia de servicios sociales. Como hemos

3. Federación Empresarial de Asistencia a la Dependencia (2010) " Estudio sobre los efectos económicos y sociales de una política social orientada a la prestación de servicios y PEVS " Revista de la FED, Nº 7.

puesto de manifiesto al analizar los resultados de la aplicación del Índice DEC, la descentralización y la proximidad son determinantes para la eficacia y eficiencia de los servicios sociales, y así lo demuestra la experiencia de más de 30 años en nuestro país, y la trayectoria mucho más prolongada de los sistemas más exitosos en prestación de servicios en los países de nuestro entorno. Las Comunidades con mayor eficacia (mejores resultados) y eficiencia en servicios sociales (mejor relación entre el gasto que realizan y las prestaciones y servicios que ofrecen) son aquellas con mayor descentralización y mayor protagonismo local, mientras que las menos eficientes son las que menos protagonismo local tienen en sus servicios sociales.

Por eso resultan especialmente preocupantes las previsiones que en materia de servicios sociales se plantean en los borradores de la anunciada Reforma de Régimen Local. De acuerdo con tales previsiones, las competencias propias de las Entidades Locales en esta materia se reducirían a “informar y valorar” y a procurar “atención inmediata a situaciones de exclusión”. En definitiva, se las vacía de todo contenido prestacional que hasta ahora han venido desarrollando: atenciones y servicios domiciliarios, alternativas de alojamiento residencias (viviendas tuteladas, centros residenciales...), servicios para la convivencia y la promoción (de personas mayores, mujeres, niños y niñas, jóvenes...). Resulta incomprensible que todos estos servicios se puedan considerar *impropios* de las entidades locales, como se plantea en esta Reforma. De confirmarse, supondría un golpe demoledor para los servicios sociales, echando por tierra los todavía escasos logros que se han conseguido a lo largo de más de 30 años de encomiable esfuerzo de miles de Ayuntamientos, solos o agrupados, con el apoyo y bajo las referencias normativas de sus Comunidades Autónomas. Además, no sólo no se conseguiría ningún objetivo de eficiencia en el gasto público, sino al contrario, encarecer la gestión de los servicios sociales. Por todo ello, impedir que se lleven a cabo las previsiones de la Reforma de Régimen Local en relación con los servicios sociales, constituye el mayor reto para el sector, ya que está en juego su propia supervivencia como Sistema Público de derechos ciudadanos, tal y como hemos venido intentando construir durante estos 30 años⁴.

4. La posición y las alternativas (enmiendas) de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales al borrador de la Reforma de Régimen Local pueden verse en el documento “*El valor de la proximidad*”. Es interesante también el documento firmado por diversas entidades empresariales del sector, por organizaciones de mayores, sindicatos y organizaciones profesionales, entre ellas nuestra Asociación, “*10 razones para defender los servicios sociales municipales*”. Ambos documentos están accesibles en www.directoressociales.com

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- García Herrero Gustavo y Ramírez Navarro José Manuel. (1992):
Los Nuevos Servicios Sociales- Síntesis de Conceptos y Evolución. Zaragoza: Certeza.
- García Herrero Gustavo y Ramírez Navarro José Manuel. (2.006).
Manual Práctico para elaborar Proyectos Sociales. Madrid:
Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Siglo XXI.
- García Herrero Gustavo y Ramírez Navarro José Manuel (2008):
Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia- Análisis y comentarios. Zaragoza. Editorial Certeza.
- Las Heras P. y Cortajarena E. (1.986) Introducción al bienestar social. Madrid.. Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Siglo XXI
- Memoria del Plan concertado de prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales. 2010-2011. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Ovejas, R. (2007). Servicios sociales: Retos y perspectivas. Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria, (41), 35-44.
- Santos Martí Joaquín. (2.012) "El Cuarto Pilar: un nuevo relato para los Servicios Sociales". Madrid. Paraninfo.