

LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN CATALUÑA

La Constitución Española de 1978 permite el inicio de un proceso descentralizador de los servicios sociales transfiriendo las competencias de dichos servicios desde el Gobierno Central a las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la Ley de Servicios Sociales de Cataluña tiene como fin ordenar, estructurar y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en el ámbito territorial de Cata/uña, que contempla entre sus principios específicos el de la descentralización y la desconcentración.

En este artículo se analiza este proceso que ha supuesto una mejor calidad en los servicios, una mayor cobertura de la población y la posibilidad de mayor participación de los usuarios.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

En épocas anteriores a 1978 los servicios sociales españoles públicos se caracterizaron por su centralización territorial, dependiendo de los organismos centrales su ordenación, financiación, planificación y gestión. A partir de la promulgación de la Constitución Española en 1978 fue posible iniciar un proceso descentralizador, con la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que forman España (1) y atribuye, también, a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias exclusivas en materia de asistencia social (2). Este precepto de exclusividad se entendió aplicable a los servicios sociales procedentes de la administración del Estado y al campo de la política social, mientras que para los servicios de la seguridad social se establecía un régimen de responsabilidad compartida.

Después de promulgada la Constitución, se intentó promover desde la Admi-

nistración Central una Ley de Servicios Sociales que no llegó a publicarse. Fue la Ley de Bases de Régimen Local en 1985 (3), la que posteriormente se ocupó de algunas regulaciones de los servicios sociales, estableciendo que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar servicios sociales. Al mismo tiempo, a partir de la aprobación de los distintos estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas se fueron produciendo transferencias de funciones y servicios desde la Administración Central. Los servicios sociales se habían caracterizado hasta entonces por su dispersión y dependencia de distintos ministerios. Con la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales en las distintas Comunidades Autónomas se desarrollaron normativas que permitieron una ordenación más racional de los mismos.

No obstante, a pesar de esta evolución positiva y como dice Demetrio Casado, "Las transferencias realizadas, tanto desde la Administración del Estado como desde la Seguridad Social, se hicieron con una reserva clara: la financiación. El poder central determina la cuantía y distribución de los

créditos que se asignan a las Comunidades Autónomas para inversiones y mantenimiento de los servicios sociales... Los gobiernos autonómicos disponen de un margen pequeño para complementar dichas asignaciones. No es por ello, exagerado decir que las principales decisiones en el campo que nos ocupa tienen el color del dinero central. Las leyes de servicios sociales no pueden mucho, por el momento, frente a él" (4).

A pesar de estas precisiones, todas las Comunidades Autónomas, excepto una (Cantabria), han promulgado sus propias leyes de servicios sociales. Es característica de todas esas leyes el dividir los servicios sociales en servicios de atención primaria (llamados también de base, generales o comunitarios) y en servicios especializados.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA. LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES. MAPA DE LOS SERVICIOS SOCIALES. PLAN DE ACTUACIÓN SOCIAL

Cataluña tiene una superficie de 31.930 km² (el 6 % de la española) y una población de seis millones de habitantes (el 15 % de la población total de España). Administrativamente, además de cuatro provincias, está dividida en 41 comarcas y 940 municipios.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad (la institución en que se organiza políticamente su autogobierno), competencia exclusiva en materia de asistencia social. Sin embargo, y como ya se ha mencionado anteriormente, esta competencia exclusiva se ve limitada por la financiación, que se determina desde la Administración Central, y también, por compartir con la seguridad social central la responsabilidad de los servicios sociales de la seguridad social.

La Ley de Servicios Sociales, puesta en vigor en 1985 (5), tiene por objeto ordenar, estructurar y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en el ámbito territorial de Cataluña y que se rige por los principios generales de libertad, igualdad y solidaridad y por los principios específicos de:

- Responsabilidad pública.
- Reconocimiento y promoción de la iniciativa social.

-Globalidad.

—Integración.

—Prevención.

—Planificación y coordinación.

—Participación.

—Descentralización y desconcentración.

De estos principios enumerados cabe destacar el de la participación y el de la descentralización y desconcentración.

Se entiende aquí la participación en el sentido de que desde los poderes públicos se ha de promover la participación democrática de los ciudadanos en la programación y en el control de los servicios sociales.

La Ley de Servicios Sociales de Cataluña establece distintos órganos de participación:

El Consejo General de Servicios Sociales y sus Consejos Sectoriales de Vejez, Disminuidos, Infancia, Adolescencia y Atención Primaria. Además, los Consejos Locales y las entidades, establecimientos y servicios sociales públicos y los privados que reciben o solicitan financiación pública tienen que disponer de mecanismos de participación democrática de los usuarios o de sus representantes. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de estos mecanismos de participación encuentra dificultades tanto por las entidades como de los propios usuarios. Probablemente, una de las causas fundamentales de esta deficiencia sea la falta de costumbre en España de estos sistemas de participación.

La prestación de servicios sociales ha de responder a criterios de descentralización y de máxima desconcentración. Es importante señalar que España tiene una tradición de siglos de marcado centralismo, por lo que se entenderá fácilmente que su desaparición y el traslado de competencias a las Comunidades Autónomas no es empresa fácil. Una de las dificultades estriba, como ya se ha mencionado anteriormente, en que la Ley de Régimen Local atribuye competencias en servicios sociales sólo a los municipios mayores de 20.000 habitantes. No obstante, únicamente el 3,27 % de los municipios españoles tiene más de 20.000 habitantes. Este escollo se ha salvado en Cataluña con la crea-

ción de los Consejos Comarcales, que reúnen a varios Municipios, y atribuyendo a dichos Consejos, entre otras, competencia en servicios sociales. Así pues, no es una paradoja impulsar la descentralización y la desconcentración y propiciar, a la vez, la reunión de pequeños municipios.

Las razones favorables a la descentralización y desconcentración son muchas y variadas y a modo de resumen podría decirse que:

- "Descentralizar supone trasladar la capacidad de decisión y gestión a entes territoriales en contacto directo con la realidad" (6), por lo que se facilita la adecuación de los servicios a las necesidades reales y sentidas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, posibilita proporcionar una mayor cobertura a la población y favorece la participación.

La descentralización y la desconcentración estimulan la creatividad en las distintas autonomías, en las mancomunidades municipales y en los municipios. También propicia la competitividad entre ellos, lo que conlleva un beneficio para el desarrollo social.

Paralelamente, la descentralización ha suscitado diversas críticas entre las cuales cabe señalar la siguiente:

- Las comunidades con mayores recursos económicos podrán ofrecer una gama superior de prestaciones y servicios que las Comunidades menos favorecidas económicamente. Sin embargo, la descentralización territorial hace posible el principio de solidaridad territorial mediante transferencias de recursos. La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (7) tiene como fin el corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Se podría objetar a lo anterior que la solidaridad no es tanto legislar como propiciar y favorecer la conciencia solidaria de los individuos y de las Comunidades que las forman hacia los ciudadanos de otros territorios y comunidades.

La Ley de Servicios Sociales de Cataluña tiene como marco de referencia el Mapa de Servicios Sociales, y al igual que el resto de las Leyes de las otras Comuni-

dades Autónomas divide los servicios sociales en:

1. Servicios Sociales de Atención Primaria (de base. Generales o Comunitarios).
2. Servicios Sociales Especializados:
 - 1) Los servicios de atención primaria son el punto de acceso inmediato del usuario y de su ambiente familiar y social. Sus funciones son de:
 - Información, orientación y asesoramiento del ciudadano.
 - Promoción y desarrollo comunitario.
 - Gestión de servicios de atención domiciliaria.
 - Dirigen al usuario a los servicios sociales especializados o de bienestar social.
 - 2) Los servicios sociales especializados incluyen servicios sobre:
 - Diagnóstico, tratamiento, apoyo y rehabilitación de déficits sociales de personas o colectivos caracterizados por la singularidad de sus necesidades.
 - Pueden prestar servicios de apoyo comunitario, servicios de día, servicios residenciales u otros, que se considere conveniente.

Los servicios sociales de Cataluña tienen carácter universal, se dirigen a toda la población y para conseguir una eficacia óptima se dividen en áreas de actuación tales como:

Atención a:

- la familia, la infancia y adolescencia y la vejez.

Prevención y tratamiento social de:

- drogodependencias y delincuencia.

Promoción y atención a:

- minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales.

Actuaciones dirigidas a:

- prevenir y eliminar discriminaciones por razones de raza, sexo, o cualquier circunstancia personal o social.

Previsión y ayuda en:

- situaciones de emergencia social o de marginación social.

Las líneas generales de actuación de la política de servicios sociales se establece a través del Plan de Actuación Social de Cataluña (PAS).

El PAS se enmarca dentro de los principios operativos ya mencionados de:

- responsabilidad pública.
- promoción de la iniciativa social.
- globalidad.
- integración.
- descentralización y desconcentración.
- participación.
- prevención.
- planificación y coordinación.

El PAS se realiza a través de los programas siguientes:

1. Atención primaria.
2. Infancia y Adolescencia.
3. Personas con minusvalías.
4. Vejez.
5. Investigación, asistencia técnica y formación.
6. Mejora de gestión.
7. Participación democrática de los ciudadanos en la programación y control de los servicios sociales.
8. Actuaciones socio-sanitarias.
9. Participación en programas de la Comunidad Económica Europea.

RETOS ACTUALES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CATALUÑA

La pobreza es, en estos momentos, motivo de debate en los países europeos occidentales. Cada vez es más evidente que el crecimiento económico experimentado en los últimos años ha generado más riqueza, pero ha supuesto, también, el resurgir de la vieja pobreza, y la acentuación de las desigualdades de las condiciones y oportunidades económicas, civiles, sociales y culturales.

El Parlamento Europeo en Septiembre de 1988 constató que en la Comunidad Europea hay aproximadamente unos 45 millones de pobres. También resaltó que existen grupos especiales de marginados afectados por la pobreza. Estos son: los desempleados de larga duración, jóvenes y mujeres que viven solas, las familias monoparentales, los ancianos, los inmigrantes y los minusválidos.

El primer Programa de Lucha contra la Pobreza estableció como definición de la línea de mantenimiento de la pobreza el de las "personas que obtienen un 50% de la renta media regularizada per cápita".

El segundo Programa de Lucha contra la Pobreza definió a los pobres como "personas o familias cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se ven excluidos de la forma de vida mínimamente aceptable dentro del país en el que viven".

El Parlamento Europeo aprobó el 15 de Marzo de 1989 una Resolución que enfatiza que "una acción eficaz en favor de las personas menos favorecidas comprende, también, una prestación de ayuda financiera que permita un nivel de vida aceptable", y que todo trabajador excluido del mercado de trabajo "debería tener reconocido como derecho social fundamental un salario mínimo garantizado y unos ingresos mínimos garantizados".

En España, uno de los puntos más vivos en el debate sobre la pobreza es el del salario mínimo (llamado también, salario social, ingreso mínimo garantizado, asignación básica ciudadana, ingreso mínimo familiar y renta mínima de inserción).

Los detractores del salario mínimo lo consideran, en general, una medida conservadora que, en lugar de combatir la marginación, la convierte en algo aceptable.

Argumentan que funciona como salario marginatorio y de exclusión social.

Los defensores aducen que aunque la renta mínima puede ser una medida paliativa, puede reconducirse a objetivos más amplios a través de planes integrados estableciendo objetivos concretos. Los planes deben establecer pautas de coordinación interinstitucional, salvando las disputas competenciales y superando la fragmentación. Tienen que tener dispositivos de evaluación de carácter cuantitativo y cualitativo y muy esencialmente deben orientarse a la inserción con el fin de fomentar el acceso y el propio protagonismo de sus receptores a través de experiencias y acciones creadas, en la medida de lo posible, por ellos mismos.

El Gobierno Autónomo Vasco implantó en 1989 un "ingreso mínimo familiar", inscrito en un Plan integral de la Lucha contra la Pobreza.

El Gobierno Catalán pactó con los interlocutores sociales la creación de la "renta mínima de inserción", basada en la Carta Social Europea y en la Carta de los Derechos de los Trabajadores y pone especial énfasis en los aspectos de inserción más que en los propios económicos del pago de la renta mínima.

El 25 de Junio de 1990 se publicó en Cataluña el decreto regulador del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (P.I.R.M.I.) que se empezó a aplicar el 2 de Julio. La finalidad de dicho plan es la inserción social y laboral de personas que se encuentran sin medios suficientes para cubrir sus necesidades esenciales. El plan comprende una serie de medidas de intervención social que incluye entre ellas las económicas, denominadas Renta Mínima de Inserción (R.M.I.).

La financiación del plan corre a cargo del gobierno catalán y en su gestión intervienen los servicios sociales de atención primaria de los ayuntamientos, consejos comarcales y entidades privadas sin ánimo de lucro. Para saber el alcance y algunos

resultados del plan será necesario que transcurran unos meses.

A pesar de que el Gobierno Central español no se muestra favorable a la instauración del salario mínimo, algunas comunidades han instaurado ya, o se encuentran próximas a implantar, sus respectivos planes de rentas mínimas, y muy probablemente, otras comunidades se agregarán a las anteriores.

Y como final y conclusión, quisiera resaltar que la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, con una ordenación más racional de los mismos y con el acortamiento de la distancia entre los problemas de los usuarios y la toma de decisiones, ha supuesto en Cataluña y España una mejor calidad en los servicios, una mayor cobertura de la población y la posibilidad de participación por parte de los receptores de los servicios sociales.

Por lo que respecta a Cataluña, cabe señalar como hecho diferenciador la comarcalización de su territorio, que con la creación de los Consejos Comarcales, posibilita las competencias de los servicios sociales a los municipios, el nivel territorial más próximo al ciudadano.

Emilia Alonso Olaiz

BIBLIOGRAFÍA

- (1) Constitución Española. 1978. Artículo 2.
- (2) Constitución Española. 1978. Artículo 148, 1.20.
- (3) Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- (4) **CASADO, D.:** *¿os Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías. Cuestiones de Aplicación.* Comité Español para el Bienestar Social. Editorial Acebo. Madrid, 1987, pág. 24.
- (5) Ley 26/1985, de 27 de Diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña.
- (6) **MORAGAS, R.:** *Descentralización territorial.* Comité Español para el Bienestar Social. Ed. Marsiega. Madrid, 1979, pág. 93.
- (7) Ley 7/1984, de 3 de Marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.