
PROSPECTIVA

www.gencat.cat/dasc/fulls

Núm. 03 - Maig 2010

/003

FULLS D'ACCIÓ SOCIAL

Escenaris de futur per al Sistema Català de Serveis Socials. Principals resultats

1. INTRODUCCIÓ

El Sistema Català de Serveis Socials (SCSS) està format pel conjunt d'actors que intervenen en l'àmbit dels serveis socials i per les interrelacions que s'estableixen entre ells per tal d'assegurar el dret de les persones a viure dignament, garantint la cobertura de les necessitats personals i socials durant totes les etapes de la seva vida.

La *Llei 12/2007*, de l'11 d'octubre, de *serveis socials* desenvolupa una opció sistèmica que denota la voluntat d'assolir la integració de l'acció dels diversos actors que influeixen en les polítiques públiques i en el desenvolupament dels serveis socials. Amb tot, és important que el Departament d'Acció Social i Ciutadania (DASC), organisme encarregat de

liderar el desplegament del SCSS, estableixi mecanismes d'avaluació per garantir que el SCSS funcioni sota els criteris d'eficiència i eficàcia.

A continuació, es desenvolupa un anàlisi del SCSS tot establint quins seran els possibles escenaris de futur.

2. L'EVOLUCIÓ DEL SCSS

D'entrada, cal destacar els grans canvis que ha experimentat el DASC en la darrera dècada: a tall d'exemple:

→ *El pressupost executat ha passat de 306 milions d'Euros el 1998 a 1.502 el 2007 (un augment del 490%).*

→ *Ha incorporat competències en infància, adolescència, família, adopció, acolliment, immigració, joventut i gènere; també ha cedit les competències en voluntariat.*

→ *La seva plantilla ha passat de 2.964 treballadors el 1998 a 3.221 el 2007 (menys del 10%) tot i que l'any 2003 va arribar a tenir-ne 4.152.*

A més, la promulgació de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* i de la *Llei de serveis socials* ha provocat un salt qualitatiu en les prestacions socials. Aquest efecte, que en si mateix és positiu, ha provocat un increment espectacular de la demanda de serveis socials, però, sobretot, ha generat moltes expectatives. De fet, a escala reduïda, el tema de la dependència ha fet palesa la possible insostenibilitat dels nostres sistemes de benestar.

Diversos factors ho fan pensar:

→ *L'efecte crida derivat de la promulgació de les esmentades lleis. Només en el cas català, es calcula que això pot fer aflorar mig milió més de persones usuàries.*

→ *El context de crisi econòmica i, molt especialment, de disminució de llocs de treball, la qual cosa ha fet créixer els índexs de pobresa i de persones en situació risc per aquest concepte; situacions que ara poden ser conjunturals però que, si no es corregeixen, poden esdevenir estructurals.*

→ *L'evolució demogràfica, que a Catalunya marca un gran creixement del grup d'edat de 65 i més anys (tant en xifres absolutes com relatives) i un gran aprimament de la població de 16 a 64 anys i de la de 15 anys i menys. En la següent taula, es pot comparar la composició d'aquests grups d'edat per cada 100 catalans segons els escenaris que contempla l'IDESCAT¹.*

Tal com posen de relleu les xifres, si no es modifiquen els paràmetres del sistema de benestar actual, la relació entre persones contribuents i persones dependents del sistema farà que aquest esdevingui insostenible. De fet, si a hores d'ara el sistema encara es sosté és degut a l'extraordinària incorporació de persones immigrades. En deu anys, Catalunya ha passat de tenir

censades 121.361 persones immigrades (que representaven el 2% de la població total) a tenir-ne 1.097.966 (la qual cosa representa el 15% de la població catalana). Aquesta situació ha estat globalment positiva, però també planteja nous reptes com el que suposarà en breu la presència d'una segona generació que posarà a prova els mecanismes de mobilitat social.

→ *El rol de la dona és un altre aspecte fonamental a tenir en compte. Tradicionalment, les tasques de cura han estat atribuïdes a les dones. La incorporació femenina al mercat laboral no ha alterat significativament aquesta situació; senzillament ha suposat incrementar el temps total de treball de les dones, que han vist doblada llur jornada. Això ens aboca de nou a una situació insostenible, en la qual la progressiva minva de la dedicació femenina a les tasques de cura no es correspon amb un increment equivalent de la dedicació masculina. Fins ara, aquest desequilibri s'ha solucionat en bona part amb la contractació de treball extern a la família (sovint de personal immigrant) o bé mitjançant el suport de les xarxes familiars o d'afinitat; solucions que han permès compatibilitzar la doble jornada femenina, però que no fan més que dilatar un necessari canvi de mentalitat.*

¹ IDESCAT, "Projeccions de població 2021-2041" a <http://www.idescat.cat/cat/població/projeccions/#a1>

	De 0 a 15 anys	de 16 a 64 anys	De 65 i més anys
2011	16/17	67	16/17
2021	16/17	64/65	18/19
2031	13/16	63/64	21/23
2041	13/17	58	25/28

La paradoxa de la situació descrita és que com més èxit tingui el SCSS a l'hora d'atendre les necessitats de la població, més s'agreuaran les insostenibilitats esmentades, senzillament perquè això afavorirà un creixement de la demanda de serveis sense corregir cap dels desequilibris presentats. Per tant, es posa de

relleu la necessitat de canviar els fonaments del SCSS.

En el següent apartat, s'estableixen quins són els possibles canvis i com es poden dur a terme.

3. PROJECCIÓ DEL SCSS

La dinàmica d'un sistema ve determinada pel funcionament dels seus components i pels fluxos de relació que es dibuixen entre ells. Per tant, per elaborar aquest estudi i saber cap a on pot anar el SCSS, era necessari conèixer la seva composició i com opera. Amb aquest fi, es va confeccionar un llistat dels components d'aquest sistema, distribuint-los en tres grans grups:

1r grup: factors sota el control del DASC, com prestacions econòmiques, infraestructures, reconeixement jurídic de les diverses situacions.

2n grup: elements sobre els quals la capacitat d'incidència del DASC és més limitada, com el finançament del SCSS, la relació del DASC amb altres Departaments de la Generalitat, l'acció dels mitjans de comunicació i la percepció social.

3r grup: elements o realitats sobre les que el SCSS ha d'incidir, com vellesa, població depenent, immigració, ocupació, nivell d'educació, classe social, gènere, tipus de família i tipus de necessitat.

Els mètodes utilitzats per analitzar conèixer quins són els canvis possibles i de quina manera es poden desenvolupar són el Joc d'actors i l'Anàlisi d'impactes creuats. Aquesta última tècnica serveix per analitzar el comportament dels components de qualsevol sistema donat per tal d'identificar quins d'ells poden tenir un rol més determinant a l'hora d'introduir canvis en aquest sistema.

L'anàlisi del SCSS com a sistema va mostrar que:

→ aquells elements sobre els que el DASC té un control més directe (1r grup) són els menys adients per a introduir-hi canvis.

→ aquells elements que exerceixen un major lideratge sobre el sistema, que són més motrius, són factors socials de molta importància sobre els quals qualsevol política pública té un efecte limitat (si més no, a curt termini): classe social, vellesa i gènere, seguits a certa distància per qüestions igualment complexes com la immigració, el nivell d'educació, l'ocupació i el tipus de llar.

→ els elements més vulnerables a l'acció de la resta de factors són les prestacions econòmiques, les infraestructures i el tipus de necessitat.

Tot plegat mostra que el DASC no té, per si sol, la capacitat de realitzar canvis substancials en el SCSS a llarg termini, ja que s'ha d'incidir en variables socials o demogràfiques que són de cicle llarg i força pesants (que no s'alteren fàcilment). Des d'aquesta perspectiva, s'ha de concloure que només mitjançant una planificació a mig o a llarg termini, articulant polítiques públiques transversals, es poden aconseguir els canvis requerits.

Ara bé, el DASC té una posició única en aquest tema, encara que no és l'únic agent implicat. El DASC ha d'atendre a una gran diversitat de fites: per una banda, regular, classificar i dotar la cartera de serveis, tot vetllant, alhora, per la coherència global del SCSS, incidint en les diverses situacions de risc o, també, garantint la seva sostenibilitat. En la mesura que tots aquests propòsits no són sempre, ni en tot moment, convergents, això pot generar tensions; però és precisament aquest rol polièdric el que li dona al DASC la capacitat de liderar el canvi del que s'està parlant.

Ja als anys 80, en els països escandinaus es va començar a qüestionar la sostenibilitat del model vigent de prestacions de serveis socials. Per primera vegada, es posava de relleu la necessitat d'anar més enllà de la mera cobertura de necessitats. Un cop assolit el primer nivell de satisfacció de les necessitats elementals, és comú que la demanda s'adreci a aconseguir una major integració social i, en els estadis superiors, que el que es demani sigui gaudir de benestar. Aquesta evolució es pot entendre com una maduració de la demanda, maduració que obre la possibilitat d'introduir els canvis requerits i de fer el SCSS més sostenible. Aleshores, qualsevol canvi que vulgui dur a terme el SCSS en la seva condició de proveïdor de serveis, ha d'anar replicat (o acompanyat) de canvis equivalents en la percepció de les persones usuàries dels serveis socials.

Per tant, el DASC haurà de treballar a un doble nivell: en primer lloc, caldrà desenvolupar una estratègia complexa per dur a terme la reforma necessària, combinant la cerca d'aliats per impulsar acords sobre qüestions concretes amb l'impuls de canvis més profunds; i en segon terme, haurà de seguir treballant per ampliar i millorar la cobertura dels serveis segons els paràmetres actuals per fer que la transició sigui com menys traumàtica possible. Seguidament, es desenvoluparan quins poden ser els escenaris de futur i quines són les oportunitats i possibilitats que obren.

4. ESCENARIS DE FUTUR

Abans de res, cal dir que l'objectiu d'un escenari de futur no és predir el futur; en absolut. Un escenari busca oferir una descripció coherent, consistent i plausible d'una situació futura i de la seqüència causal que la provoca. En darrer terme, pretén ajudar a comprendre les implicacions de les opcions amb les què comptem per tal de prendre decisions més fonamentades.

En el cas que ens ocupa, els escenaris s'han definit a partir de la combinació de dos eixos: el primer examina la demanda de serveis socials i el segon, l'oferta. L'encreuament d'aquests elements ens dona quatre escenaris:

	Manteniment/minva de la cartera de serveis socials	Augment/millora de la cartera de serveis socials
Augment de la demanda de serveis socials	Escenari de replantejament	Escenari de resposta
Estabilitat/declivi de la demanda de serveis socials	Escenari de replegament	Escenari de gestió del benestar

4.1 ESCENARI DE REPLANTEJAMENT

Pressupòsits:

• Augment de la demanda per:

1. L'evolució demogràfica: sobretot per l'augment dels grups d'edat de gent gran i molt gran i la disminució de les llars amb nucli.
2. L'alentiment de la recuperació econòmica: especialment pel que fa a la creació de treball, qüestió que segueix colpejant moltes famílies.
3. L'efecte crida provocat pel fet que el DASC aconsegueix mantenir una oferta de serveis (reduïda) de prou qualitat.

• Manteniment a la baixa, o reducció, de la cartera de serveis socials per:

1. La incapacitat del DASC de mantenir una dotació suficient per al SCSS en el context recessiu actual.
2. Perquè, a causa de l'anterior, el SCSS revisa la seva cartera en dues direccions: d'una banda, concentrant recursos en els serveis més eficaços i, de l'altra, endurint els criteris per al reconeixement del dret a rebre prestacions amb l'objecte d'aplegar la concessió de serveis sobre aquells que més els necessiten.

Tot plegat obliga el SCSS a reenfocar la seva acció, esdevenint més selectiu i concentrant-se en aquelles prestacions que són més necessàries i/o més reeixides. Amb tot, cal considerar aquest escenari com de transició, per dues raons:

- Perquè la situació que el provoca és essencialment dinàmica: un context de crisi, o bé millora i permet un alleujament de les condicions, o bé empitjora i mena cap a ajustaments més durs.
- Perquè posa de relleu de manera molt crua la insostenibilitat dels paràmetres actuals del sistema: la mera existència de més recursos resulta en majors demandes i, per tant, planteja novament, la necessitat d'establir criteris d'ajustament.

La millor manera de concebre aquest escenari és com una oportunitat, ja que un context tan advers fa evident la necessitat d'introduir canvis.

4.2 ESCENARI DE RESPOSTA

Pressupòsits: aquest escenari, com en el cas anterior, torna a plantejar un increment de la demanda, però combinat, aquí, amb un augment o millora de la cartera de serveis. Aquest increment de la demanda difícilment es podria deure a factors diferents dels de l'escenari anterior; en canvi, podria ser el resultat de:

• Un canvi incremental (més prestacions) sembla una opció poc possible, però podria donar-se si, per exemple, es corregís el dèficit fiscal que arrossega Catalunya. També podria obrir-se aquesta possibilitat si el copagament s'implantés de manera generalitzada (com ja passa amb la sanitat).

• Sembla més interessant plantejar-se una millora qualitativa; una millora de la cartera com a resultat de:

4.3 ESCENARI DE REPLEGAMENT

Pressupòsits:

• Estabilitat o declivi de la demanda per:

1. La frustració provocada per no haver pogut satisfer les expectatives generades *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* i de la *Llei de serveis socials*, la qual cosa ha donat lloc a què moltes persones, desencantades, busquin la solució pel seu compte, fora de la Xarxa pública de Serveis Socials.

2. Un factor que podria contribuir a aquest canvi és que la situació econòmica millorés, augmentant així els recursos de les famílies. De fet, el mercat dels serveis socials està relativament poc desenvolupat i podria créixer si es donés aquesta conjuntura.

3. Alternativament, i si la situació econòmica no repuntés prou, aquest canvi podria venir afavorit per un enfortiment de l'acció de la societat civil, suplint les mancances de l'administració.

4. Un altre factor a considerar seria la concentració de la demanda en sectors socials concrets. Això passaria, per exemple, si l'augment ja referit dels grups de gent gran o molt gran es veiés compensat per minves de la demanda en altres àmbits com la immigració, la infància, etc. Si la casuística de situacions a atendre es reduís, el SCSS podria concentrar-se en menys supòsits.

5. Finalment, no es pot descartar que una combinació dels factors precedents (de tots ells o de part dels mateixos) ajudés a provocar el canvi de mentalitat que s'ha presentat en l'escenari anterior.

1. Realitzar una despesa molt més eficient dels recursos destinats al SCSS.

2. Aconseguir una maduració de la demanda que permetés d'avançar vers serveis més holístics.

En conjunt, aquest escenari obre la possibilitat que es produeixi un canvi de mentalitat en la ciutadania, que dugui a aquesta a comprendre que, pel que fa als serveis socials, ha de deixar de ser un mer subjecte passiu receptor de prestacions per esdevenir un agent responsable i copartícep de la prestació. Per aquesta mateixa raó, és a dir, per permetre aquest canvi de mentalitat, aquest ha de ser forçosament un escenari a més llarg termini que l'anterior.

• Manteniment a la baixa o reducció de la cartera de serveis socials per:

1. Una correcció a la baixa de la dotació pressupostària del DASC; per exemple, si la Generalitat decidís incentivar l'economia productiva, o si Catalunya veiés agreujat el seu dèficit fiscal respecte a la resta d'Espanya, aquests dos factors (junts o per separat) podrien obligar el SCSS a reduir la seva cartera.

2. Si ja s'estigués començant a produir el canvi de mentalitat en la demanda al·ludit repetidament, el SCSS podria plantejar-se de racionalitzar la seva oferta.

Novament ens trobem davant un escenari que dibuixa una situació de transició. En primer lloc, perquè alguns dels seus pressupòsits són força conjunturals (contenció espontània de la demanda, reducció de la despesa social) i difícilment es poden mantenir de manera indefinida si no es donen canvis més estructurals. Si realment s'aconsegueix perfilar un nou model de serveis socials, això pot ser el pròleg a la reforma que el SCSS necessita; altrament, aquest pot acabar desembocant en una crisi molt més profunda. En aquest sentit, seria fonamental que el DASC treballés per afavorir el canvi de mentalitat en la persona usuària de qui s'ha anat parlant.

4.4 ESCENARI DE GESTIÓ DEL BENESTAR

Pressupòsits:

• Reducció de la demanda de serveis socials per les raons que ja s'han exposat en l'escenari anterior. En aquest escenari, en la mesura que el mateix es combina amb un augment o millora de la cartera de serveis, s'hauria de donar algun element més, com:

1. Que la societat civil catalana fos prou robusta per organitzar alternatives al SCSS.
2. Que l'administració hagués anat fent pedagogia sobre la necessitat de cercar alternatives a la configuració del SCSS.
3. Tal com ja s'ha dit, que la demanda es concentrés en un nombre menor de supòsits.

• Augment o millora de la cartera de serveis per:

1. El redreçament de la situació econòmica, que permetria dedicar més recursos al SCSS.
2. Que la demanda hagués començat a madurar en el sentit que s'ha anat explicant.
3. Que s'acongués una veritable transversalització dels temes socials que donés lloc a una política més integrada per part dels diversos Departaments implicats. Aquest és l'escenari que es planteja a més llarg termini i que dibuixa una situació més favorable a la culminació de la reforma del SCSS.

CONCLUSIÓ

Els factors del model actual del SCSS que fan que sigui necessària la reforma del mateix són:

→ Les il·limitades perspectives de creixement de la demanda, degut a la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* i la *Llei de serveis socials*; el context de crisi econòmica que pot crear situacions de pobresa i exclusió social estructurals; el gran creixement del grup d'edat de 65 i més anys; i la incorporació de la dona al mercat de treball sense una corresponent repartició del temps de treball reproductiu i de cura.

→ La seva insostenibilitat econòmica del sistema degut a un augment de la demanda i a l'augment de persones de 65 i més anys a l'hora que es dona un aprimament de la població de 16 a 64 anys.

→ El fet que promou una persona usuària dels serveis socials passiva i amb tendència a cronificar-se.

Per poder dur a terme aquesta reforma, el SCSS necessita:

→ Combinar el desplegament del model actual amb el disseny d'un nou sistema, on la persona usuària tingui un rol més actiu.

→ Cercar aliances estratègiques amb altres actors i, en concret, treballar per madurar la demanda, ja que el DASC no té, per si sol, la capacitat de realitzar canvis substancials en el SCSS a llarg termini; tot i que té un rol polièdric que el caracteritza com el millor actor per liderar aquesta reforma.

→ Desenvolupar una planificació que compregui la definició de polítiques públiques transversals i a llarg termini per incidir en els factors més decisius en l'àmbit social, com ara la classe social, la vellesa i el gènere, així com també la immigració, el nivell d'educació, l'ocupació i el tipus de llar.

És molt important reflexionar i encarrilar aquesta reforma, tot tenint en compte els escenaris de futur més plausibles i els factors que poden tenir més incidència en el canvi de model del SCSS.