

El sistema de servicios sociales de la Región de Murcia: un modelo basado en la desregulación y el asistencialismo

Comisión de Servicios Sociales del Foro Ciudadano

El capítulo de Servicios Sociales del *Informe 2003* tenía por título un interrogante: “Los Servicios Sociales en la Región de Murcia: ¿Sistema Público de Servicios Sociales?”. Este título presagiaba, entonces, un posible cambio de tendencia de la Administración Regional dirigido hacia un planteamiento economicista y neoliberal, basado en la contención del gasto social y en el impulso del sector privado (tanto lucrativo como sin ánimo de lucro), como alternativa a unos servicios sociales financiados con fondos públicos. Transcurridos tres años de aquel informe, podemos confirmar que la Administración Regional ha basado su modelo de gestión en apoyar y sostener el protagonismo de las organizaciones privadas en el desarrollo de programas sociales, a través de subvenciones y convenios, en una clara tendencia a la desregularización de la actividad pública, donde el esfuerzo se viene desplazando progresivamente, bien hacia el mercado o bien hacia entidades voluntarias, convirtiéndose en la práctica en los únicos agentes implicados en la satisfacción de necesidades sociales de la población.

A lo largo de este capítulo del *Informe 2006* trataremos de analizar cómo este modelo está transformando y debilitando la red pública de servicios sociales, y para ello vamos a hacer un somero recorrido de lo que han supuesto estos tres años para la política social de nuestra Comunidad Autónoma: qué se ha legislado, cuál es el momento de los servicios sociales municipales, cómo estamos afrontando el reto que supone la atención a las personas dependientes, qué políticas se dirigen a nuestros menores, tanto en la protección de situaciones de desamparo como en las dirigidas a reducir, prever o eliminar situaciones de riesgo; y cuál es la fotografía de la precariedad y la exclusión en la Región de Murcia. Además, dedicamos un último apartado, a modo de conclusión general, a formular una serie de propuestas que podrían suponer una mejora del Sistema Público de Servicios Sociales en la Región de Murcia.

Creemos que, con todo ello, se dibuja una panorámica de la situación de los servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma. Esperemos que sea una base útil para definir nuevas dinámicas sociopolíticas que ayuden a mejorar un sector esencial de la sociedad murciana y a conseguir que nuestra Región sea cada día mas justa y solidaria.

1. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La articulación del sistema de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia está asentada en las plenas competencias que en esta materia tiene atribuidas nuestra autonomía. En este sistema participan tanto las entidades locales, a través de sus Municipios y/o Mancomunidades, como la Administración Regional, garantizando dos niveles de atención: los servicios sociales de atención primaria y los servicios sociales especializados.

La actual organización político-administrativa regional presenta la siguiente configuración dentro de la Consejería de Trabajo y Política Social:

- Secretaría Autonómica de Acción Social.
- Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos.
- Dirección General de Familia y Servicios Sectoriales.
- Instituto Murciano de Acción Social (IMAS). Creado por la Ley 1/ 2006 en sustitución del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

De otra parte, la administración local, a través de los municipios o mancomunadamente, es la encargada de la prestación de los servicios sociales de atención primaria a todos los ciudadanos en su ámbito más próximo y posibilita el acceso a los mismos a través de los centros de servicios sociales.

En la actualidad, a pesar de que la cobertura territorial de los servicios sociales es amplia en nuestra Región, esto no significa que se garantice su prestación a todos los ciudadanos por igual, ya que persisten situaciones convertidas en estos últimos años en estructurales, como son: la creciente disolución de algunas mancomunidades, el desigual compromiso municipal y la falta de una garantía de mínimos por parte de la Administración Regional, lo que genera una clara inseguridad en la prestación de los mismos al no contemplarse como un derecho ciudadano.

1.1. Desarrollo legislativo de los Servicios Sociales

Las leyes ratificadas por la Asamblea Regional murciana desde el año 2003, fecha de elaboración del primer informe *El otro estado de la Región*, y que han tenido especial incidencia en el ordenamiento del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, han sido las siguientes:

- Ley 3/2003 de Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- Ley /2006 de creación del Instituto Murciano de Acción Social.

Pensamos que su aprobación ha supuesto la ruptura de los principios básicos de cualquier política social, como son: la responsabilidad pública asumida, el principio de participación ciudadana y el principio de descentralización, que debería convertir al municipio en agente principal. Y basamos este juicio en las razones que expondremos a continuación.

1.2. El Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia

Los cambios producidos en la ordenación de los servicios sociales de la Región han alcanzado, entre otras, a la Ley de Servicios Sociales, como ya se adelantaba en el *Informe 2003*. La Ley 8/1985 de Servicios Sociales se sustituyó por la Ley 3/2003, sin diálogo social y sin atender las recomendaciones del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, los sindicatos, los colegios profesionales y los colectivos implicados, que manifestaron su rechazo en muchos de sus

contenidos. Frente a la unanimidad parlamentaria en la aprobación del texto legislativo de 1985, la Ley 3/2003 solo fue aprobada con el voto a favor del PP, grupo mayoritario en la Asamblea. Las críticas y aportaciones formuladas para la mejora de esta Ley se concretan en las siguientes cuestiones:

- Genera de forma deliberada y calculada en su articulado una imprecisión en la definición del sistema, confundiendo sobre el carácter público del sistema y, por tanto, creando cierta incertidumbre sobre su futuro.
- No define la acción protectora del Sistema de Servicios Sociales, ni las condiciones de acceso a sus prestaciones.
- No contempla un modelo de organización territorial de los servicios sociales y de las ratios de atención a los ciudadanos.
- Nace con una concepción asistencial y por tanto no garantiza su inclusión como derecho ciudadano.
- Elimina la referencia a un instrumento de planificación tan básico e imprescindible en el sistema como es el mapa de servicios sociales, en el que se deben contemplar las necesidades de la población y su distribución geográfica.
- No propicia la participación de los colectivos ni de los ciudadanos, ni establece la obligatoriedad de creación de los Consejos Locales de Servicios Sociales.
- No reconoce ni establece un sistema de financiación estable del Sistema Público de Servicios Sociales.
- Se ha producido una desregulación en prestaciones y servicios respecto a la anterior ley, como por ejemplo en el alojamiento alternativo para las personas que carecen de este.

En definitiva, la Ley de 2003 consagra una concepción paternalista y asistencial de los servicios sociales, profundiza en la descapitalización de unos servicios sociales públicos cada vez más deteriorados, no garantiza el reconocimiento de los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y, después de tres años de su aprobación, no contamos con un Plan Regional de Servicios Sociales para la Comunidad Autónoma de Murcia, ni se prevé a corto plazo su tramitación.

1.3. El Instituto Murciano de Acción Social (IMAS)

La aparición de este nuevo organismo público de gestión sustituye al Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), que si bien estaba necesitado de reformas y actualización en su contenido y organización, pensamos que antes de su liquidación se debería haber tenido la prudencia de realizar un balance de su funcionamiento y de la experiencia que supuso la primera gestión pública de los servicios sociales en la historia de nuestra autonomía.

Si analizamos la nueva configuración propuesta para el IMAS, advertimos que cuenta con las siguientes áreas de actuación:

- Personas mayores
- Personas con discapacidad
- Personas con enfermedades mentales crónicas
- Personas con riesgo de exclusión
- Cualquier colectivo necesitado de protección social

Se le adjudican las funciones de organización, gestión de centros residenciales, acción concertada para la reserva de plazas, función de valoración y diagnóstico, calificación de grado de minusvalía, gestión de prestaciones económicas y ayudas públicas, y los planes de inclusión; sin

embargo, no asume la totalidad de los servicios sociales especializados a los que se refiere la Ley 3/2003, pues excluye de su ámbito de intervención a los servicios de familia, inmigración, menores y atención primaria, tal y como deja constancia el informe del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia de fecha 30/06/2005.

Si observamos sus órganos de gobierno, se crea una presidencia y un consejo de administración y los órganos de gestión cuentan con una dirección gerencial, direcciones generales por desarrollar, secretaría general técnica y subdirecciones generales. Los cambios significativos que se observan respecto a la situación anterior están basados, fundamentalmente, en la creación de nuevos puestos de altos cargos, estableciendo un diseño arbitrario pensado en un reparto de poder político. Según los cálculos realizados por la propia Consejería de Trabajo y Política Social¹, supondrá un aumento de 134.393'10 € durante el año 2006 y 54.810'76 € durante 2007, lo que suma un total de 189.203'86 € destinados a la creación de los puestos correspondientes a órganos directivos.

La creación del IMAS no supone la dotación de organismos ágiles de gestión y coordinación, ni de mejora de los mismos para el usuario, ya que teniendo prácticamente las mismas competencias que el extinguido ISSORM, se incrementan de forma sustancial los órganos de gobierno y gestión, y lo que es mas grave, no garantiza la presencia de la sociedad civil a través de sus organizaciones.

Como vemos, la confusión es grande, tanto para los ciudadanos como para los profesionales de los servicios sociales, pues son muchas las dudas que genera el nuevo organismo. ¿Cómo se entiende que unos servicios sociales estén adscritos al IMAS y otros no, cuando se supone que su creación serviría para dar coherencia y racionalidad a la organización de los servicios sociales? ¿Qué organismo u organismos se ocuparán de garantizar todos los servicios sociales, adscritos o no al IMAS? ¿Quiénes planificarán los servicios sociales en nuestra Región? ¿Quiénes asumen las competencias en general de los servicios de atención primaria y de los servicios sociales especializados? ¿Quién asume las políticas de coordinación y la responsabilidad de proveerlos y garantizarlos?

Podemos concluir diciendo que la creación del IMAS no aporta nada nuevo que se traduzca en un intento de mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, ni en un modelo que garantice mayor agilidad y autonomía en la gestión de los servicios sociales, ni que vertebré de una mejor manera los diferentes niveles asistenciales, ni que ordene el ámbito de la prestación de servicios sociales; supone, por el contrario, la creación de una red de altos cargos en cuyo diseño no ha primado la implantación de un modelo público ágil y eficaz ante las nuevas demandas sociales, sino una suerte de sutiles y dolorosos equilibrios entre los actuales altos cargos de la Consejería de Trabajo y Política Social.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA REGIÓN DE MURCIA

Las dos últimas décadas han visto el desarrollo de los servicios sociales en los municipios de nuestra Región. La acción concertada de las distintas administraciones —Entidades Locales, Comunidad Autónoma y Administración del Estado— ha permitido pasar de una atención basada

¹ Memoria económica de disposiciones con repercusiones presupuestarias sobre el Anteproyecto de Creación del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), de 18/03/2005, firmada por la Secretaria General Técnica del ISSORM y la Vicesecretaria de la Consejería de Trabajo y Política Social.

en la beneficencia y la caridad, a una situación que se inserta en el sistema de protección social constitucional apartado.

Podríamos afirmar que las Entidades Locales de nuestra Región tienen actualmente una función primordial de atención, promoción e inserción de las personas que presentan necesidades sociales, de dimensiones tan importantes como la ausencia de mínimos vitales, las situaciones de dependencia o los procesos de exclusión social. El papel que corresponde a las Entidades Locales, dentro del sistema público de servicios sociales, es acoger, en primera instancia, a las personas con necesidades sociales, y detectar e intervenir sobre los principales problemas sociales de su territorio. Esta función se concreta organizativamente en la red de servicios sociales de atención primaria, configurada por los Centros de Servicios Sociales.

Sin embargo, a pesar de esta posición central que se les otorga, las Entidades Locales padecen, todavía hoy, de importantes debilidades que restan capacidad para responder de manera eficaz y con garantía a las necesidades sociales que presentan los ciudadanos.

Hay cinco factores que están dificultando un desarrollo adecuado de los servicios sociales de atención primaria:

1. Debilidad financiera y presupuestaria. Uno de los principales problemas con el que se encuentran actualmente las Entidades Locales para el desarrollo de los servicios sociales es la insuficiencia de financiación. Este problema presenta una doble vertiente: la escasez presupuestaria y la falta de un modelo de financiación estable.

Como se puede observar en el cuadro 1, la Consejería de Trabajo y Política Social destina solamente el 13,44% de su presupuesto de 2006 para financiar las actuaciones de las Entidades Locales de la Región en el área de servicios sociales. Financiación claramente insuficiente para un adecuado desarrollo de las competencias atribuidas en la Ley 3/2003. Este dato pone de manifiesto el escaso interés por parte del Gobierno regional en el desarrollo de un modelo de descentralización o desconcentración de los servicios y recursos.

Cuadro 1. Presupuesto de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia destinado a los Servicios Sociales de las Entidades Locales

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO TOTAL	TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES	% TRANSFERIDO POR DEPARTAM. Y TOTAL
Secretaría Autónoma de Acción Social	14.035.850 €	11.530.359 €	82,14%
Dirección General de Familia y Servicios Sectoriales	46.800.413 €	3.781.468 €	8,07%
Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos	12.899.596 €	5.579.880 €	43,25%
Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia	95.953.874 €	1.922.840 €	2,00%
TOTAL POLÍTICA SOCIAL CONSEJERÍA	169.689.733 €	22.814.547 €	13,44%

Fuente. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2006

Por otro lado, el modelo de financiación está basado en convenios de colaboración y subvenciones. Este sistema no asegura la consolidación de los servicios sociales en las Entidades Locales, ya que genera una inseguridad financiera, pues se está a expensas de la consignación que se establezca en los presupuestos anuales y la gestión de los convenios/subvenciones, y las transferencias de los créditos suponen, en muchos casos, que los fondos destinados lleguen cuando el año presupuestario está muy avanzado

2. Déficit en la cobertura. Esta debilidad financiera y presupuestaria se traduce en un déficit de cobertura de los servicios y en una desigualdad territorial de los recursos: no todas las Entidades Locales prestan los mismos servicios, pues dependen de su capacidad presupuestaria y de los programas financiados por la Administración Regional. En este sentido, hay que resaltar que solamente el Plan Concertado y la Ayuda a Domicilio están implantados en la totalidad del territorio regional, los demás programas tienen una cobertura muy desigual.

Por otro lado, la ratio de atención profesional en trabajo social es de 11.036 habitantes por trabajador social de zona, llegando en algunos centros a los 17.000. Esta ratio está muy alejado de la considerada como adecuada para posibilitar un nivel de calidad en la intervención, que se sitúa en los 3.000 habitantes por profesional².

Si contamos con que la inversión en infraestructuras y equipamientos es escasa, esto supone, en demasiados casos, que el desarrollo de las actuaciones de los profesionales se lleva a cabo en condiciones precarias, en locales inadecuados y escasamente dotados de los medios necesarios.

3. Fuerte presión de demandas por insuficiencias en otros sistemas de protección social. El sistema de servicios sociales, y especialmente en lo que se refiere a los servicios prestados por las Entidades Locales, recibe una fuerte presión en la demanda debido al incremento demográfico de la Región y a las importantes insuficiencias de otros sistemas de protección social (Vivienda, Salud, Empleo...), de tal manera que no sólo se han de atender las demandas que le son propias, sino que, permanentemente, se han de suplir, cuando no sustituir, las graves carencias de otros sistemas de protección social.

Estos hechos tienen consecuencias no deseadas para el propio sistema. Por una parte, aumenta la presión de la demanda, y por otra, se agrava la imposibilidad material y humana para atender nuevas situaciones, lo que conlleva el “desprestigio” del propio sistema y de sus profesionales. No se puede pretender que los servicios sociales atiendan necesidades para las que no tienen respuesta, convirtiéndose en un “cajón de sastre” al servicio de las limitaciones de otros sistemas de protección social.

4. Se centra la actividad en el acceso a prestaciones sociales con carácter generalista. Esta función, inicialmente positiva, ha supuesto también un factor limitativo en el desarrollo de los Servicios Sociales prestados por las Entidades Locales. La gestión del acceso a prestaciones sociales, debido a su volumen y a la prioridad que se le otorga, ha reforzado la presión sobre los profesionales hacia una demanda formulada en términos muy parciales y muy administrativos. Este proceso de burocratización ha supuesto una tendencia de actuación a remolque de la demanda, haciendo muy difícil para los profesionales la planificación y la propuesta de estrategias a medio plazo que ofrezcan una respuesta al problema real que dicha demanda expresa, impidiendo dedicar tiempo a detectar otras complicaciones, a conocer en profundidad las potencialidades de la persona y a pensar en una estrategia integral adecuada.

2 Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid. Campaña “Madrid Social: 1 X 3000”.

5. Disolución de algunas Mancomunidades de Servicios Sociales. En la configuración inicial de la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria, se impulsó la constitución de Mancomunidades para la prestación de los servicios sociales en los Municipios pequeños o como mecanismo de garantía de acceso a los ciudadanos de cualquier parte de la Región a los servicios sociales básicos en igualdad de condiciones.

En los últimos años, hemos asistido a la disolución de algunas de estas Mancomunidades, lo que ha supuesto una fragmentación de los equipos de servicios sociales, suponiendo para la mayoría de los Municipios pequeños-medianos la reducción de los equipos, limitados en algunos casos a un trabajador social, lo que imposibilita un trabajo en equipo o multidisciplinar.

3. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

El Consejo de Ministros ha aprobado recientemente el *Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas con Dependencia*, que en el momento de escribir este capítulo se encuentra en tramitación en el Parlamento español. La aprobación de esta Ley supondrá el establecimiento del Sistema Nacional de la Dependencia, “que responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas”, y mediante el cual “las personas en situación de dependencia tendrán derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la Ley”.

El proyecto de Ley reconoce como titulares de derecho a las personas mayores de tres años (y menores con gran discapacidad) que se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos y que residan en territorio español al menos durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Este nuevo derecho incluye prestaciones en forma de servicios (Teleasistencia, Servicio de ayuda a domicilio, Centros de Día y de Noche, Residencia de personas mayores dependientes, Centro de atención a dependientes con discapacidad psíquica, etc.) y económicas (vinculadas a la contratación del servicio, para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores informales, etc.).

3.1. Algunos aspectos genéricos sobre la Atención a la Dependencia en España y en la Región de Murcia

Aun reconociendo que la proporción de personas dependientes aumenta con la edad y se incrementa significativamente en edades avanzadas, la dependencia es un fenómeno presente en todas las edades de la vida y así lo pone de manifiesto el CERMI, en su informe de mayo de 2004, cuando afirma que “se encuentra en situación de dependencia quien, por diferentes razones, tiene necesidad de una asistencia y de una ayuda para la realización de los actos esenciales y ordinarios de la vida. De ahí que la situación de dependencia puede afectar a una persona con discapacidad; a una persona convaleciente de una enfermedad o de un accidente; o una persona anciana que no puede atender por sí misma los actos esenciales de la vida diaria”³.

3 *La protección de las situaciones de dependencia en España. Una alternativa para la atención de las personas con dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad.* CERMI 2004.

El número de personas que en diferente grado de intensidad se encuentran en situación de dependencia en España, según el Libro Blanco de la Dependencia en España, en base a los datos aportados por la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. 1999*, asciende a un total de 3.528.221. En la Región de Murcia, considerando una población de 1.294.694 a 1 de enero de 2004, el total de personas mayores de 65 años asciende a 182.453, de los cuales 39.599 superan los 80 años. Hay que destacar que, en la Comunidad Autónoma de Murcia, el número de ciudadanos de edad igual o superior a los 65 años que necesitan ayuda de forma continua o esporádica, para asearse, cuidarse, controlar las necesidades y utilizar el servicio, vestirse, comer y beber, acostarse y levantarse, desplazarse en el hogar, etc., se aproxima a las 60.000 personas.

3.2. La situación de la Atención a la Dependencia en los Servicios Sociales de la Región de Murcia

Los problemas más graves que impiden una adecuada política de Atención a la Dependencia en la Región de Murcia, son los siguientes:

1. Ausencia de una delimitación conceptual y metodológica de la dependencia en el ámbito de los Servicios Sociales. Resulta sorprendente y significativa la ausencia del término “dependencia” en el marco legislativo actual de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Murcia, es decir, en la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, y en la Ley 1/2006 de 10 de abril, de Creación del Instituto Murciano de Acción Social.

2. Ausencia de estudios e investigaciones promovidas desde la Administración Pública Regional sobre dependencia. No existe en la actualidad ningún estudio específico sobre la situación de la dependencia en la Región de Murcia que dé cuenta de la dimensión del fenómeno, de la distribución poblacional y territorial de las personas con dependencia, su cuantificación por edad, tipo de discapacidad, grados y necesidades que presentan... Tampoco se ha hecho público ningún estudio actualizado de carácter sectorial relativo a las personas mayores o al colectivo de personas discapacitadas, ni ninguno relativo a enfermos mentales crónicos con esta extensión y magnitudes.

3. Escasa ordenación y normalización de los Servicios Sociales en materia de atención a la dependencia. Como hemos advertido anteriormente, la Comunidad Autónoma de Murcia se caracteriza por un escaso desarrollo normativo en el ámbito de los servicios sociales. Salvo alguna excepción (el Decreto de mínimos, los Decretos de Ingreso y Traslado en Centros Residenciales de Mayores y Centros Ocupacionales públicos para personas con deficiencia intelectual, y el Decreto de Ayuda a Domicilio), no existe en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia un soporte legislativo que ordene el sector de atención a la dependencia, o si se quiere, que defina y ordene el sector de atención a personas mayores, personas con discapacidad y enfermos mentales crónicos, en cuanto a la definición de centros y servicios para la atención de estos colectivos, cartera de servicios, tipología y perfil de usuarios, forma de acceso a los diferentes dispositivos, recursos necesarios para la atención de las diversas situaciones y necesidades, regulación de la acción concertada, distribución geográfica de recursos y ratio de plazas por habitante, centros y servicios de ámbito municipal, supramunicipal o regional, etc.

4. Manifiesta insuficiencia de servicios sociales destinados a la atención a colectivos de personas con discapacidad, personas mayores dependientes y enfermos mentales crónicos. Tanto en lo que se refiere a servicios de atención de proximidad, Servicio de Ayuda a Domicilio, Teleasistencia y Servicios de Estancias Diurnas, como Servicio de Atención Especializada, fundamentalmente plazas residenciales de financiación pública destinadas a personas mayores depen-

dientes, plazas residenciales para enfermos mentales crónicos o plazas de residencia para personas con discapacidad, especialmente psíquica, la Comunidad Autónoma de Murcia adolece de unos y otros servicios.

Por otra parte, la escasez de plazas residenciales de financiación pública, en el caso de las personas mayores, o de financiación pública o privada en el caso de colectivos de personas con discapacidad psíquica y enfermos mentales crónicos, obligan a esta población a permanecer en lista de espera durante mucho tiempo, que en muchos casos puede prolongarse durante años.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, junto con Baleares y Andalucía, se encuentra entre las tres Comunidades Autónomas que menor porcentaje de su PIB invierte en los Servicios Sociales destinados a la atención de las personas mayores dependientes de edad igual o superior a los 65 años. Comparando la cantidad que se invierte en 2004 en Servicios Sociales destinados a la atención de las personas mayores dependientes, con lo que sería necesario invertir para cubrir sus necesidades, la Comunidad Autónoma de Murcia es la que menos invierte, cubriendo menos del 14% de la población de personas mayores dependientes, muy por debajo de Madrid, Navarra o Castilla-León, e incluso de Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana.

La Comunidad Autónoma de Murcia gasta 601 €/año por cada persona mayor dependiente, de esta manera nos situamos junto con Andalucía y Ceuta entre las Comunidades Autónomas que menor esfuerzo y cantidad dedica por dependiente/año. Esto supone que la Región invierte en cada persona mayor dependiente la mitad que Castilla-La Mancha, la cuarta parte que Castilla-León o Madrid, la quinta parte que Cataluña y la tercera parte que la Comunidad Valenciana⁴.

5. Ausencia de instrumentos planificadores útiles, adecuados y realistas:

— Como hemos señalado, no existe un Plan Regional de Servicios Sociales para la Comunidad de Murcia ni se prevé su tramitación.

— El Plan Regional de Acción Integral para Personas con Discapacidad 2002-2004 vio la luz en 2003, un año después del periodo de vigencia, y a pesar de su escaso cumplimiento, no ha sido evaluado. En la actualidad, después de un año y medio de su finalización, no existe un instrumento que planifique y oriente la acción de las Administraciones Públicas en el ámbito de la discapacidad en la Región de Murcia.

— El Plan Regional de Acción Social de las Personas Mayores, 2005-2007, curiosamente aprobado en el año 2006, también un año después de su inicio, no fue remitido a la Asamblea Regional para su conocimiento, debate y aportación de las alegaciones que se estimen oportunas, tal y como prevé la Ley 3/2003. En este Plan sorprende la ausencia, no casual, de cualquier referencia a los estándares de recursos que hasta la fecha establece el Plan Gerontológico Nacional y que servían para determinar el grado de cobertura de servicios asistenciales destinados a las personas mayores en cada Comunidad Autónoma. Si analizáramos con detenimiento esta realidad nos encontraríamos, por ejemplo, con la escasísima cobertura y financiación de los servicios de ayuda a domicilio, el déficit cercano al 50% de camas destinadas a personas mayores dependientes, la escasez en número y cobertura de Centros de Día para personas mayores dependientes y personas con Alzheimer, la ausencia de plazas residenciales de respiro familiar, etc.

— Ausencia de cualquier planificación específica para el colectivo de enfermos mentales crónicos en la Región de Murcia.

6. Inexistencia de una coordinación transversal con la Administración sanitaria, que es esencial cuando se trata de ordenar y regular la asistencia a las personas con dependencia.

⁴ *Las personas mayores en situación de dependencia. Propuesta de un modelo protector mixto de estimación del coste de aseguramiento en España.* Fundación Edad & Vida. Madrid 2006.

Sorprende la ausencia del término “socio sanitario” en la legislación marco de los servicios sociales de la Región de Murcia, en franca divergencia con los diferentes desarrollos normativos propiciados por la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas, donde no solo los consideran de forma destacada, sino que los sitúan, posiblemente, como ejes referenciales de las políticas que, en materia de servicios sociales, intentan promover, desde diferentes instancias públicas y privadas, sus diferentes gobiernos.

4. LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA REGIÓN DE MURCIA⁵

La entrada en vigor de Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, ha venido a modificar de forma sustancial la intervención sobre los menores y jóvenes infractores. La finalidad básica de esta Ley es promover y regular las herramientas para conseguir la integración y reinserción social de los menores y los jóvenes mediante la articulación de programas y actuaciones que han de tener un carácter fundamentalmente educativo. Esta Ley establece la competencia de las Comunidades Autónomas para la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes. Igualmente, dispone que dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas. En el mismo sentido se ha aprobado el Reglamento de la Ley mediante Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio.

Los cambios introducidos por la Ley de Menores y el desarrollo normativo de la ejecución de las medidas privativas de libertad realizado en su Reglamento, determinan la necesidad de regular, de modo específico, la actuación de las Comunidades Autónomas. En nuestra Región, desde la elaboración de la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, que establecía un marco de actuación basado en la defensa y protección de los menores, no se ha producido un desarrollo normativo que concrete, prevea y articule los procedimientos destinados al cumplimiento de la responsabilidad pública en materia de protección de menores, lo que ha creado una situación de colapso de servicios generada por la falta de previsión y de dotación de los recursos necesarios.

Ante la escasez de recursos, las únicas medidas tomadas han ido encaminadas a destinar los escasos fondos disponibles a la concertación con entidades sin ánimo de lucro, en lugar de consolidar y ampliar una respuesta pública adecuada, algo que ocurre de igual forma con la gestión de centros para menores infractores que cumplen condena por decisión judicial. En este sentido, traemos a la memoria la información requerida por el Defensor del Pueblo en mayo de 2005 sobre menores sentenciados para los que el Juzgado de Menores de Murcia ha solicitado internamiento y se encuentran en libertad por no existir plazas en los centros de la Región.

Otra de las consecuencias de la inexistencia de un marco regulador adaptado a este nuevo contexto es la indefinición de los niveles de participación y responsabilidad pública de los distintos sistemas de protección social, pues si bien se han promovido protocolos de actuación ante situaciones de desprotección infantil, estos no alcanzan a suplir una función reguladora estable. Tenemos

⁵ Actuaciones en materia de protección de menores y aquellas derivadas de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

que avanzar en el reconocimiento del menor como sujeto de derechos, lo que implica un cambio de perspectiva, pues debe ser escuchado y tenido en cuenta en todos los procedimientos que le afecten. El menor ha de estar plenamente informado de todo su proceso de inserción y expresado en un lenguaje claro y sencillo.

Creemos especialmente grave la ausencia de unas directrices claras sobre el trato que debe darse a los menores extranjeros no acompañados, especialmente en lo que respecta a las condiciones de acogida, estancia y retorno.

Por ello, observamos con preocupación que la única tarea realizada por la Administración Regional para la atención a la infancia se dirija básicamente al colectivo de menores infractores, lo que siendo una necesidad evidente no representa más que a un pequeño porcentaje de menores en situaciones de riesgo. En este punto, queremos destacar el elevado porcentaje de niños en situación de tutelaje *ex lege*, a la que puede llegarse desde situaciones de desamparo, abandono, etc. En este caso, el índice de la Comunidad de Murcia es de los más elevados del Estado español (1,02% de casos sobre el total de la población menor de 18 años).

Nuestra Región se distancia de otras Comunidades Autónomas en la articulación de un sistema de atención a la infancia que englobe todas las actuaciones, tanto en el ámbito de la protección en situaciones de desamparo como en las medidas dirigidas a reducir o eliminar situaciones de riesgo y en aquellas otras de prevención y promoción del colectivo. Por ello, creemos que es indispensable la elaboración de un Plan Estratégico de Atención a la Infancia y Adolescencia, como ya han hecho otras Comunidades como Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana.

5. LA POBLACIÓN EN EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN DE MURCIA

Recientemente se han dado a conocer los resultados de la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2004* publicada por el INE (2005). En ella se informa que más de 8,5 millones de españoles (la mayoría, mujeres) viven por debajo del umbral de la pobreza, con menos de 371 € al mes. La Región de Murcia se cuenta entre las primeras con mayor riesgo de tasa de pobreza (24,5%). Junto a Canarias y Galicia, Murcia presenta los salarios brutos más bajos, con unas remuneraciones por hora inferiores en más de un 15% a la media nacional. Podríamos avanzar que en situación de pobreza severa y exclusión social podría encontrarse entre el 5 y el 7% de la población regional, situándonos como una Comunidad con una gran extensión de la pobreza moderada y una extensión relativamente importante de la pobreza extrema.

En la Región de Murcia, se da la gran contradicción de que existiendo un crecimiento económico evidente, ello no ha supuesto un desarrollo para todos los sectores sociales de la Región. La injusta redistribución de ese progreso económico no ha provocado el desarrollo de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social, y podemos afirmar que las situaciones de exclusión (sobre todo las más severas) no se han beneficiado de esta coyuntura económica regional.

De hecho, este crecimiento está generando una mayor brecha social y de precariedad en sectores antes normalizados. El crecimiento desorbitado del precio de la vivienda ha provocado una gran vulnerabilidad social, mayor exclusión en los sectores de la población más denigrados, pero también situaciones de precariedad y sensación de vulnerabilidad en un amplio abanico de la población, que con salarios bajos (quien los tiene) o empleos precarios han de soportar más del doble de carga de gasto de vivienda, ya sea en hipoteca o en alquiler. Por otro lado, la construc-

Cuadro 2. Tasas de riesgo de pobreza por Comunidad Autónoma

	Porcentaje de personas
Madrid (Comunidad de)	9,5
País Vasco	11,2
Cantabria	11,9
Cataluña	12,5
Aragón	12,5
Asturias (Principado de)	12,6
Navarra (Comunidad Foral de)	12,7
Baleares (Illes)	15,2
Rioja, La	18,5
Comunidad Valenciana	19,6
Total España	19,9
Galicia	21,2
Canarias	24,1
Murcia (Región de)	24,5
Castilla y León	25,1
Castilla-La Mancha	29,4
Andalucía	31,1
Extremadura	37,0
Ceuta y Melilla	37,3

ción de nuevas viviendas sociales es prácticamente nula, lo que afecta directamente a un número importante y creciente de personas en exclusión.

También hay que destacar la aparición de nuevas realidades que se van sumando a la población pobre y excluida. Así, la inmigración es un fenómeno que está modificando la configuración de los barrios y espacios más marginales, desarrollando nuevas demandas sociales que requieren respuestas distintas a las conocidas hasta este momento. Esto produce que determinados territorios estén cada vez más degradados; son espacios periféricos donde se encuentran diversidad de situaciones y colectivos, siendo prioritario y urgente el desarrollo de medidas que intervengan en esta nueva organización socio-espacial y en los nuevos conflictos que provoca.

A pesar de los esfuerzos realizados, el acceso al empleo de determinados colectivos con situaciones de exclusión más severa no ha mejorado, aunque hayan disminuido las tasas de paro. Las medidas contra el desempleo, sobre todo la formación, no son la solución ni el camino para lograr el acceso al empleo de estos colectivos. Es necesario adentrarse en nuevas fórmulas que promuevan el acompañamiento personal y social, y la formación dirigida al desarrollo y promoción personal, antes de pasar a medidas de formación ocupacional, cuyo fracaso genera más frustración en las personas y una culpabilización de las víctimas.

Murcia es una de las cinco Comunidades Autónomas con un porcentaje más elevado de dependencia de pensiones no contributivas asistenciales (2,78%), lo que se podría interpretar como un indicador de precariedad laboral y de escasa incorporación de las mujeres al mercado laboral. Si observamos los indicadores que miden la imposibilidad de acceso al mercado laboral, encontramos especialmente llamativo el dato referido a la población con incapacidad permanente (7,2%), que triplica la media española. La explicación que podemos dar a estos datos puede hallarse vinculada al uso de estas prestaciones para cubrir unas necesidades objetivas que, quizás, otras prestaciones no están cubriendo.

Finalmente, hay que señalar la relativa incidencia del Ingreso Mínimo de Inserción —por el bajo número de beneficiarios, por la escasa cuantía de las ayudas y por las dificultades de asumir el acompañamiento de las personas beneficiarias—, en cuanto a mejorar las condiciones de vida y las expectativas de muchas de las personas en situación de exclusión. Esta tasa de cobertura del IMI, que no alcanza el 5% de los hogares en condiciones de recibirlo, determina el nivel de desprotección más alto del Estado español, pues la Región de Murcia tiene la tasa de desprotección más alta del conjunto de Comunidades.

Como se puede constatar, la Administración Regional no dispone de una adecuada política de lucha contra la exclusión social. En este sentido, resulta significativo que dos aspectos fundamentales en las Políticas de Inclusión Social no estén presentes en el ámbito de los servicios sociales de la Región de Murcia:

- No existe un Plan Regional de Inclusión Social que organice y planifique las medidas, recursos e instrumentos que permitan dar una respuesta adecuada a los procesos de incorporación social de las personas que estén en riesgo o situación de exclusión, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, que tienen aprobados y puestos en marcha Planes Territoriales de Inclusión Social, tal y como sugiere el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España⁶.
- No existe el reconocimiento del derecho del ciudadano al Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Por el contrario, esta prestación está condicionada a la disponibilidad presupuestaria, lo que introduce, tal y como refleja el informe del CES⁷, un elemento de inestabilidad y excepcionalidad en la protección, que impide la consideración del IMI como un auténtico derecho subjetivo que debe tener garantizado toda persona que reúna los requisitos de acceso exigidos.

Recientemente, la Administración Regional ha presentado un borrador de Ley de Renta Básica de Inserción que pretende sustituir al actual IMI. Esta propuesta, según el último borrador, no ha tenido en consideración las aportaciones realizadas por los distintos agentes implicados (profesionales, iniciativa social, sindicatos).

De estas aportaciones, destacamos las realizadas por la Red de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Región de Murcia⁸, que sin agotar las posibles observaciones que se podría realizar al mencionado texto, evidencian la inconsistencia del borrador propuesto y su necesaria revisión:

1. La Ley de Renta Básica debería de formar parte de una estructura legal más amplia, donde la Renta Básica sea un instrumento más de lucha contra la pobreza y la exclusión social, por lo que consideramos que debería establecerse una normativa marco con rango de Ley que organizara, planificara y comprometiera las diversas medidas, recursos e instrumentos que hicieran posible un plan real integral de lucha contra la pobreza y exclusión.

2. Pensamos que la Ley de la Renta Básica propuesta penaliza de alguna manera los procesos de incorporación laboral. Se podría valorar el ejemplo de otros países europeos y otras comunidades autónomas (País Vasco, Navarra, etc.), que establecen incentivos al empleo, permitiendo la percepción del ingreso mínimo aun en el supuesto de estar trabajando hasta determinadas circunstancias, porque se entiende que esa persona sigue estando en situación de precariedad laboral y social. Desde este planteamiento, se deberían fijar dos objetivos: la cobertura de las

6 Objeto 2.- Prevención de los riesgos de Exclusión. Actuaciones territoriales: “Avanzar en el proceso de implantación de planes de inclusión en las Comunidades Autónomas”.

7 Conclusión del informe del CES: *El Ingreso Mínimo de Inserción en la Región de Murcia 2005*.

8 Formada por asociaciones y entidades del ámbito de la exclusión social en la Región de Murcia.

necesidades básicas y la promoción de las personas que estén capacitadas para adentrarse en un proceso de inserción laboral.

3. Entendemos que la Ley, en cierta parte de su articulado, excluye a personas potencialmente perceptoras de la renta básica que viven en situaciones de grave necesidad.

4. Si existe la necesidad, debe existir el derecho a la prestación, por lo tanto no se puede temporalizar la ayuda ni dejarla a la revisión de carácter subjetivo por los trabajadores sociales. La temporalidad, poner límites a los procesos de inclusión, no se ajusta a la realidad con la que estamos trabajando nosotros.

5. El derecho a una prestación de subsistencia de carácter alimenticio no se puede condicionar a un proceso de inserción. En este sentido, el derecho a un apoyo personalizado se recoge en borrador como una obligación que condiciona el acceso a la prestación.

6. Los recursos económicos para la aplicación de la Ley se entenderían suficientes, pero los recursos humanos necesarios para llevar a cabo los apoyos personalizados parecen insuficientes actualmente.

7. Constatamos con preocupación la no inclusión de las ONG's tanto en el desarrollo de esta Ley como en los órganos de seguimiento y coordinación.

6. PROPUESTAS

A pesar de haber transcurrido tres años desde la publicación del anterior informe, gran parte de las propuestas que en aquel momento propusimos como válidas, aún hoy lo siguen siendo, ya que durante este tiempo se ha avanzado poco el ámbito de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y parte de lo realizado ha sido contrario a una política de ordenación, regulación y refuerzo de la red pública de servicios sociales, así como de participación de los ayuntamientos en su coordinación, organización y gestión.

Creemos importante continuar defendiendo un Sistema Público de Servicios Sociales en la Región de Murcia, capaz de responder de la forma más ágil, eficaz y cercana a las necesidades sociales actuales y futuras de los ciudadanos, y para ello formulamos las siguientes propuestas:

PRIMERA. Resulta necesario establecer un marco normativo que asegure y regule un Sistema Público de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, donde se reconozca el papel central de los Ayuntamientos en el mismo, se prevea la descentralización y desconcentración de los servicios hacia las Entidades Locales como entes prestadores más próximos a los ciudadanos y se garantice un sistema de financiación estable y suficiente que asegure la continuidad de los programas y de los profesionales que han de hacer posible el desarrollo de los mismos.

SEGUNDA. Reconocimiento de la universalidad del derecho a las prestaciones básicas de los servicios sociales a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

TERCERA. Definición de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales y el establecimiento del marco normativo que regule y controle su participación, garantizando, en cualquier caso, la supervisión y seguimiento de los servicios, centros y recursos prestados, su funcionamiento, la participación de los usuarios, el cumplimiento de las condiciones y requisitos mínimos regulados al efecto, la calidad del servicio recibido por los usuarios y las condiciones laborales de los trabajadores.

CUARTA. Regulación de las condiciones mínimas y requisitos de calidad de los recursos sociales y de los centros prestadores de servicios sociales.

QUINTA. Impulsar el establecimiento y mantenimiento de cauces de coordinación y cooperación entre los servicios sociales de atención primaria, los servicios especializados y servicios de otros sistemas de protección social y la creación de mecanismos precisos de coordinación interinstitucional, que permitan el establecimiento de políticas sociales integrales.

SEXTA. Elaboración de un estudio de necesidades en materia de equipamientos de servicios sociales en coordinación con los municipios, al objeto de desarrollar un plan plurianual de inversiones para dotar al Sistema Público de Servicios Sociales del número de equipamientos y profesionales que permita ofrecer una prestación adecuada de servicios a los ciudadanos de la Región de Murcia.

SÉPTIMA. Promover, en colaboración con los Ayuntamientos de la Región, Universidades, Organizaciones, Entidades sociales, etc., la realización de estudios sectoriales en materia de mayores, dependencia, discapacidad, infancia, exclusión, inmigración, etc., que permitan conocer los diferentes fenómenos y sus manifestaciones específicas en nuestra Región, así como evaluar las necesidades concretas de cada colectivo, con el fin de definir el tipo y cantidad de recursos necesarios para atender las necesidades que presenten y contar con una base fiable para la realización de una adecuada planificación de las inversiones necesarias.

OCTAVA. Elaboración de un Plan Regional de Inclusión Social que tenga carácter transversal, es decir, que pueda implementarse desde acciones relacionadas con vivienda, trabajo, sanidad, política social, etc., cuyo principal objetivo sea atender y erradicar las situaciones más graves de exclusión social y pobreza extrema, en consonancia con los objetivos de la política social europea. Las acciones a llevar a cabo deben de plantearse en el contexto de la realidad de la exclusión social y la extrema pobreza, para lo cual habrán de ser contempladas medidas de acompañamiento, estableciendo itinerarios de inserción.

El mundo del empleo habrá de tenerse como objetivo final del proceso de inclusión, enfatizando que los primeros pasos han de encaminarse hacia el progreso en otros factores que puedan hacer cumplir el último objetivo de la empleabilidad, estableciendo fórmulas de formación heterogéneas y especializadas que fomenten la adquisición de hábitos, la formación básica, la atención psicológica, las habilidades sociales, etc., entendiendo que para algunas de estas personas, debido a la gravedad y el deterioro personal que el proceso de exclusión ha podido generar, será necesario habilitar fórmulas alternativas de acceso al empleo: empresas de inserción social, empleo con apoyo, etc.

En cualquier caso y de manera permanente, para todo este proceso de cambio personal y de recuperación de la ciudadanía perdida, es imprescindible el establecimiento de Rentas Mínimas que aseguren la cobertura de las necesidades más básicas, e incluso finalmente, para las personas que no puedan (debido al mencionado grave deterioro personal sufrido por el proceso de exclusión) acceder a cualquier línea de empleo que les pueda remunerar un salario. Para ello, habrá que elaborar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia un marco normativo adecuado de rentas mínimas como derecho subjetivo que garantice la protección y la cobertura de las necesidades básicas de todos los ciudadanos.

