



SERVICIOS SOCIALES Y GARANTÍA DE DERECHOS

(Jornada: “El trabajo social ante los nuevos derechos”.
Vitoria-Gasteiz, 14 de diciembre de 2007)

¿Cómo responder a las nuevas necesidades sociales desde el trabajo social? ¿Cómo lograr unas mejores garantías al cumplimiento de los derechos sociales? ¿En qué debe mejorar el conjunto del sistema social para ofrecer una respuesta más adecuada a los nuevos retos sociales?

Estas son las cuestiones centrales que quiero abordar en esta intervención. Y quiero hacerlo desde una determinada perspectiva –la de la defensa de los derechos de las personas– y aprovechando para ello la experiencia acumulada en la institución del Ararteko durante los últimos años.

En el año 2000, el Ararteko presentó un informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales de base en nuestra Comunidad. La recogida sistemática de información de las 210 unidades de base que colaboraron en el estudio (que constituían el 80 % del total de las unidades existentes en aquel momento) permitió conocer mejor cuáles eran los problemas esenciales y, de acuerdo con ello, qué mejoras se consideraban necesarias.

Así, desde la perspectiva de garantizar los derechos de las personas, que es la que debe adoptar el Ararteko, destacábamos siete problemas fundamentales o elementos de preocupación:

1. La todavía escasa clarificación de las funciones que corresponden a estos servicios y el conocimiento que de ellos tiene la ciudadanía.
2. La gran desigualdad que se aprecia en los niveles de atención ofrecidos a la población, entre los diferentes territorios, zonas o municipios.
3. La sobrecarga de trabajo administrativo y, consiguientemente, la menor dedicación al trabajo social que afecta a gran parte de las profesionales.
4. Las condiciones de accesibilidad de muchos de los servicios, que dificultan su utilización.
5. El derecho a la intimidad de las personas que acuden a los servicios.
6. La escasa colaboración con otros servicios y agentes sociales.
7. La demanda de atención oculta y a la que no se ofrece respuesta.

Y, en consecuencia, planteamos una serie de recomendaciones (en total, 21) que buscaban la mejora de los servicios en campos como su normalización normativa y organizativa, el cuidado de los recursos humanos (que es el capital básico de estos



servicios), la mejora de los recursos materiales, el reforzamiento del trabajo social, tanto individual (planes individuales de atención) como comunitario (planes locales de bienestar y coordinación con otros recursos)...

Retomaré este tema hacia el final de mi intervención.

Pero, además de los servicios sociales de base, durante estos años el Ararteko ha analizado en profundidad buena parte de los servicios especializados. Así, se han elaborado informes extraordinarios sobre el sistema de protección de menores, la atención residencial de las personas mayores, la atención domiciliaria a estas personas, la atención a las personas con graves problemas de salud mental, la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres, las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad, la atención a las personas sin hogar o en riesgo grave de exclusión, las dificultades para acceder a una vivienda...

Como se puede ver, se trata de análisis centrados en una determinada problemática social o en un determinado sector de la población, prácticamente en todos los casos, en situaciones de especial vulnerabilidad.

No es esa la única vía de conocimiento de la realidad social, están también las quejas que recibimos, las visitas que efectuamos a los propios servicios, las reuniones sistemáticas con asociaciones que llevan a cabo su labor en el terreno social...

En todo caso –conviene advertirlo– nuestra visión de la realidad es parcial, e incluso puede que algo deformada. Parcial, por un lado, por la propia complejidad y falta de delimitación del campo social, y, por otro, por el modo de analizarlo sectorialmente. Deformada, tal vez, porque, como es lógico, la parte de la realidad social que llega hasta el Ararteko es siempre la parte problemática. Nadie acude a una institución de defensa para presentar felicitaciones, sino quejas.

Aun así, es posible entresacar algunos elementos que se repiten, problemas comunes, que pueden ayudarnos a detectar cuáles son los retos o los aspectos esenciales necesitados de mejora: los retos del presente y los retos del futuro inmediato.

Desde la perspectiva de los derechos, y más concretamente, de los derechos sociales, son evidentes los grandes cambios experimentados durante los últimos años en nuestra sociedad: cambios en la propia sociedad; cambios en sus necesidades; y cambios en sus demandas. Seguramente podríamos hablar también de cambios en su conciencia como sujetos de derechos sociales.



Estos cambios inciden en los servicios sociales, modifican las necesidades a las que hay que ofrecer respuesta, suponen un incremento de las demandas... Me refiero, por ejemplo, al envejecimiento de la población, al aumento de la inmigración, al cambio experimentado en los perfiles de las personas sin hogar y en grave riesgo de exclusión, al cambio en los modelos familiares, etc.

Fijémonos en este último, a modo de ejemplo, durante unos instantes.

Hasta hace pocos años la familia podía hacer de paraguas, de colchón, de última red, de elemento de atención y protección ante gran parte de las situaciones de especial vulnerabilidad: una situación de pobreza o de pérdida de empleo, una situación de dependencia, o de enfermedad mental, o de discapacidad... Todavía hoy, afortunadamente, lo sigue haciendo, pero cada vez con mayores dificultades. Ello tiene que ver, entre otros factores, con la incorporación de la mujer al trabajo (o, con mayor precisión, al empleo, al trabajo retribuido) y con una mayor diversidad de modelos familiares (sirva como ejemplo el aumento de las familias monoparentales). Estos cambios suponen el incremento de las demandas al “sistema” de los servicios sociales.

Hay, pues, nuevas necesidades, nuevas demandas sociales, y también viejas necesidades pero que han experimentado o están experimentado tal aumento que pueden poner en cuestión nuestra capacidad de respuesta.

¿Estamos preparados para hacer frente a las nuevas necesidades? ¿Está nuestro “sistema social” –si así puede llamarse– suficientemente estructurado para dar una respuesta de calidad a las crecientes demandas? ¿Cuáles son los retos desde esta perspectiva?

Señalaré algunos de estos retos, en función, como he dicho, de la información, análisis y propuestas de la institución del Ararteko; en función de la perspectiva de garantía de los derechos.

1. El reto de la equidad.

Es decir, el reto de lograr una sociedad en la que las diferencias en cuanto al disfrute de los derechos sociales, al menos de los que se consideran esenciales para una vida digna, no dependa de factores como la situación laboral, el origen, la edad, el género, el lugar en que uno vive, su situación de capacidad o incapacidad, o cualquier otro factor personal o familiar.



Hoy, existen grandes diferencias, por ejemplo territoriales, cualquiera que sea el sector que analicemos (personas mayores, discapacidad, marginación...) o en cualquiera de los indicadores que utilicemos: por ejemplo, cobertura de un determinado servicio por cada habitante.

Con frecuencia las diferencias son tan notables que resultan escandalosas: vivir en un determinado territorio, o en una determinada comarca o municipio de nuestra Comunidad, puede suponer que las posibilidades de una persona para acceder a un servicio, disponer de una plaza, o lograr una ayuda, sean cinco o seis veces superiores a las de otra persona. Algo difícilmente justificable y que va en contra de la más mínima equidad.

Es verdad que igualar las coberturas a los niveles más altos (normalmente, los niveles alcanzados en Álava) supondría un notable incremento del gasto social, que incluso está cuantificado. Tal vez sea inasumible en un año, pero podría planificarse en un plazo medio.

Otra vía alternativa para fomentar la equidad, utilizada en otros países, podría ser la aplicación de criterios compensatorios: dedicar más recursos, precisamente, a las zonas más necesitadas de una atención preferente.

En cualquier caso, desde la perspectiva de garantía de derechos, el objetivo a alcanzar es siempre el mismo: lograr la equidad.

2. El reto de establecer y garantizar unos derechos sociales mínimos para toda la ciudadanía.

Esta cuestión está muy ligada a la anterior.

Es necesario lograr una mayor claridad en cuanto a la cartera de servicios o de prestaciones sociales a las que toda persona, independientemente de los factores señalados, tiene derecho.

Tal vez aquí la comparación con otros sistemas pueda iluminarnos: cuando un padre o una madre tiene una criatura, pongamos de tres años, sabe perfectamente de qué posibilidades de escolarización dispone en su entorno, cuándo y a dónde debe acudir, si tendrá que pagar algo o no, qué colaboración se le podrá pedir...



Nadie pensará que, acudir a la escuela para satisfacer esa necesidad, es renunciar a la responsabilidad familiar o reconocer un fracaso, etc. Se trata de un derecho individual claro, conocido, exigible, asumido socialmente...

Nada de esto sucede en el terreno social y para lograrlo haría falta, al menos, clarificar eso que se suele llamar la cartera de servicios y extender, divulgar activamente, entre toda la población, el conocimiento de los servicios sociales y la conciencia ciudadana del derecho a contar con ellos para la mejora del bienestar.

Esto exige, seguramente, una nueva ley en materia de servicios sociales, que establezca los derechos, y su decidido desarrollo y aplicación.

3. El reto de la coordinación entre diferentes administraciones.

El actual reparto competencial y la pluralidad de administraciones y departamentos que intervienen en las políticas de bienestar pueden ser un signo de que se trata de un compromiso compartido, pero constituye, muchas veces, un problema que resta eficacia a la intervención: por la inseguridad que puede crear en la ciudadanía, por la burocratización de los procesos, por las posibles lagunas o duplicidades, por los peloteos entre las diferentes administraciones... Un ejemplo de ello pueden ser las dificultades que se encuentran para avanzar en la articulación del llamado espacio sociosanitario.

4. El reto de articular una adecuada colaboración entre las administraciones y el tercer sector o sector de intervención social.

El campo de la intervención social ha experimentado en los últimos años un crecimiento continuo entre nosotros. En datos del 2001 y para el conjunto de nuestra Comunidad Autónoma estamos hablando de 2.200 centros, en los que trabajaban más de 21.000 personas remuneradas, además de otras 14.000 que lo hacían como voluntarias. Es decir, de un sector que, ya hace 5-6 años, ocupaba profesionalmente a más personas que toda la red hospitalaria o prácticamente a tantas como todo el sistema educativo público.

Ante esta realidad es preciso revisar y mejorar las formas de colaboración, de modo que la responsabilidad no se diluya (la responsabilidad de la atención social debe ser de la administración competente en cada caso y no puede ser delegada), se aproveche toda la potencialidad de la experiencia y el buen hacer



del mundo asociativo, y se garantice el correcto funcionamiento y la calidad de los servicios.

Esto exige también una mayor regulación de los servicios, un mayor control y evaluación. Téngase en cuenta que en los servicios sociales, a pesar de su crecimiento y extensión, existen todavía carencias normativas, por falta de desarrollo de la ley, en aspectos tan básicos como pueden ser, por poner dos o tres ejemplos, las condiciones materiales que debe cumplir cualquier centro de acogida de menores, o los requisitos exigibles a cualquier persona que preste servicios de ayuda domiciliaria, o las condiciones de los recursos residenciales para personas sin hogar.

Las realidades analizadas permiten afirmar que, en determinados casos, existe una total ausencia de marcos normativos y de los mínimos mecanismos de control, lo que supone una clara dejación de responsabilidades por parte de la Administración. No es que el marco normativo, por sí mismo, solucione los problemas, pero sí clarifica responsabilidades, establece exigencias mínimas, ofrece un marco de garantías incluso para los propios profesionales y, en función de él, permite una mayor seguridad jurídica en la exigencia de los derechos.

5. El reto del trabajo “en red”.

Debemos aprender a trabajar “en red”, no sólo porque eso ayudará a mejorar la eficacia y la coherencia de las intervenciones de los diferentes servicios, sino porque así seremos capaces de ofrecer una respuesta más adecuada a las necesidades reales de cada persona; necesidades que, casi nunca, son troceables o se limitan a un único campo (sólo de vivienda; solo de salud; solo de educación; solo de empleo...).

Esto exige la colaboración entre los diferentes servicios: por un lado, entre las unidades de base y los servicios especializados; por otro, entre los servicios sociales y otros servicios como los relacionados con la sanidad, la educación, la vivienda, el empleo...

Sobre esta cuestión que os afecta tan directamente, me extenderé algo más, para destacar dos aspectos que parecen especialmente preocupantes y apuntar alguna propuesta de mejora.



- En primer lugar, el desigual desarrollo, el desequilibrio existente entre los servicios de atención primaria y los servicios especializados, que han experimentado un crecimiento incomparablemente mayor.
- En segundo lugar, se aprecia que, con frecuencia, la existencia de servicios especializados inhibe la intervención de las redes ordinarias, o es utilizada como pretexto para reducir su implicación y respuesta. Funciona una especie de excusa fácil: puesto que existen servicios especializados, que sean ellos quienes atiendan a esta persona o esta necesidad. Cuando así sucede, los riesgos asociados a la institucionalización aumentan (todas las necesidades deben ser cubiertas por los recursos, por ejemplo, del propio centro o residencia...) y las posibilidades de normalización e integración social de las personas disminuyen.
- ¿Propuestas? Seguramente, es necesario revisar la situación real de las unidades de base, elemento clave del sistema, frecuentemente saturadas, desbordadas, centradas en tareas más burocráticas que de acompañamiento, necesitadas de una mayor clarificación en sus funciones y perfiles, de unos ratios de intervención más adecuados, de una mejora en las vías de interlocución y de coordinación... Habría que favorecer también la existencia de equipos multidisciplinares, en algunos casos de carácter comarcal o supramunicipal, abordar decididamente el reto de coordinación entre sistema sanitario, intervención social y recursos residenciales...

Ante deficiencias o riesgos como la desconexión o incoherencia entre diferentes intervenciones, duplicidades, ausencia de criterios comunes... es ya casi un lugar común hablar del “trabajo en red”. Pero, mientras se avanza en esa dirección, existen medidas, tal vez menos ambiciosas pero aplicables de inmediato y que supondrían mejoras significativas: mecanismos de coordinación, protocolos comunes de intervención, tutorización y seguimiento de los itinerarios individuales por parte de determinados profesionales, aprovechamiento de los sistemas informáticos, guías de buenas prácticas...

6. El reto de la detección, el acompañamiento y la reinserción.

La relación entre los diferentes servicios tiene que ver estrechamente con los itinerarios de integración social o de lucha contra la exclusión, objetivos básicos del sistema; con el seguimiento, la continuidad o la coherencia de dichos itinerarios.



Con frecuencia, la intervención social responde a un proceso cronológico que se puede simplificar en una serie de términos como: prevención-detección-decisión-atención-seguimiento-búsqueda de “salidas” normalizadoras. Esto es muy claro, por ejemplo, en la respuesta a las situaciones de desamparo en menores, pero también en otras ligadas a la discapacidad o al maltrato a la mujer...

En general, podríamos decir que nuestro sistema ha desarrollado especialmente las fórmulas de atención intensiva (red de hogares o centros de acogida, residencias, alojamientos de urgencias...) pero encuentra serias dificultades en la prevención (que exige intervenciones globales), en la mejora de la detección y las respuestas rápidas (que exige una mayor conciencia social, reforzamiento de los servicios de base o la coordinación entre diferentes servicios educativos, sociales, sanitarios...), en el seguimiento y evaluación de los procesos o itinerarios, y en las vías de emancipación o reintegración social.

Nosotros mismos, en muchas ocasiones, nos hemos centrado y analizado con detalle la calidad de la respuesta que se ofrece a una persona durante un determinado tiempo: el tiempo de acogida, el tiempo de internamiento en un centro... Pero es muy posible que los problemas más graves no se den ahí, sino previamente (antes de la detección del problema o de la decisión de intervenir) o con posterioridad (por ejemplo, en la vuelta al contexto familiar).

Las dificultades para prevenir los problemas o evitar su agravamiento, para detectarlos tempranamente, para responder con rapidez y sin dilación, constituyen seguramente uno de los retos más importantes de nuestros sistemas. Y tienen, muchas veces, consecuencias extraordinariamente graves.

De acuerdo con las realidades analizadas, existe una desproporción (de recursos y programas) entre los servicios que podríamos llamar “cerrados” o “intensivos” y el trabajo en medio abierto o las posibilidades intermedias. Así, la “salida” se convierte en un momento clave, un período crítico, lleno de riesgos y que puede hacer ineficaz el trabajo llevado a cabo durante años, por falta de continuidad o de un seguimiento mínimo. Parece necesario desarrollar más estos programas, habilitar recursos que faciliten la emancipación progresiva o la inserción social, prestar una especial atención y mejorar las fases finales de los itinerarios de inserción.

7. El reto de la participación.



Desde una perspectiva de defensa de derechos, y más concretamente del derecho a la participación, el logro de una ciudadanía activa exige favorecer las posibilidades de participación en todos los niveles: desde el más reducido, como puede ser cualquiera de los servicios, hasta los más generales, como puede ser el de planificación de las políticas sociales o el del control social de las mismas.

En el plano de los servicios, por ejemplo, articulando y ofreciendo posibilidades reales de participación de las propias personas usuarias en el funcionamiento de los mismos: en su organización, en las normas de funcionamiento, en las posibilidades de opinar y tener voz propia en la toma de decisiones, en las vías para presentar quejas o sugerencias...

8. El reto de evaluar para mejorar.

No sólo de planificar –lo cual ya es mucho, pues supone adquirir un compromiso público en cuanto a los objetivos que se quieren alcanzar en un determinado tiempo, los recursos que se van a destinar a ello, la responsabilidad de cada parte afectada, etc.–, sino de evaluar sistemáticamente, de valorar de forma participativa los logros alcanzados y utilizar esa evaluación para introducir las mejoras necesarias.

En relación con la planificación, la evaluación y, en último término, la mejora del sistema hay una cuestión, aparentemente menor, pero que está condicionando el conocimiento que podemos tener de él. Se trata de la dificultad para obtener datos fiables.

No digamos ya, datos actualizados, comparables, series diacrónicas...

Esta dificultad se deriva de la propia complejidad y dispersión del sector, pero también de otras carencias como la falta de criterios comunes respecto a la recogida y explotación de datos, o la dispersión de las fuentes.

En este sentido, parece necesario abordar de forma complementaria y equilibrada, al menos dos cuestiones:

- las posibilidades de intercambio de información que las nuevas tecnologías ofrecen;



- las garantías de confidencialidad en el tratamiento de la información personal (qué datos recabar, cómo reflejarlos documentalmente o guardar la información, quién puede acceder a ella, qué hacer con los expedientes cuando la intervención ha terminado o en qué momento debe darse por terminada a estos efectos...).

De acuerdo con lo observado, no siempre los equipos y profesionales que intervienen disponen de unos criterios claros al respecto.

9. El reto de la sensibilización social.

Hay una cuestión enormemente preocupante desde el punto de vista social: el rechazo a determinados recursos sociales, asociados normalmente a sectores marginales o considerados conflictivos. En los últimos años hemos tenido numerosos ejemplos de este fenómeno: seguramente el más conocido, el de Hontza, pero también otros relativos a recursos de atención destinados a personas presas, a menores extranjeros no acompañados, a personas sin hogar, a la población gitana...

El Ararteko ha intervenido en muchos de estos casos y ha insistido siempre en la necesidad del liderazgo institucional y de la sensibilización social.

Es posible que algunas reacciones de rechazo a determinados recursos tenga que ver con la consideración, aún muy extendida, de que los servicios sociales no son un recurso para toda la población sino algo que se percibe asociado a la pobreza extrema o a los conflictos, a situaciones consideradas ajenas a la mayoría de la población.

Esta concepción, insolidaria, estrecha, defensiva, supone una dificultad añadida al trabajo social que afecta incluso a la propia Administración cuando tiene que defender, contracorriente, la necesidad de un incremento presupuestario en materia social o de un determinado recurso.

Lograr una mayor sensibilización social ante este tipo de situaciones es, pues, otro de los retos.

x x x



Estos nueve retos (sin duda, habrá otros más) tienen como base la experiencia del Ararteko durante estos años. Pero quisiera también, aunque solo sea apuntar nuevos retos para el futuro inmediato de los servicios sociales. Retos que se derivan de la existencia de sectores emergentes a los que hay que atender, pero también de la existencia de nuevas sensibilidades, e incluso leyes, que van a alterar el campo de actuación del trabajo social.

Algunos de ellos los he señalado ya:

- El incremento de la población inmigrante.
- El envejecimiento progresivo de la población.
- Los cambios en los modelos familiares.
- La variación en los perfiles de las personas en riesgo de grave exclusión.

Pero habrá más, y algunos de ellos los podemos adelantar ya. Por ejemplo:

- La variación en los perfiles de los menores en riesgo o desamparo: menores extranjeros no acompañados; adolescentes con graves problemas de conducta, consumos problemáticos de droga, problemas de salud mental...
- La aplicación de la perspectiva de género en el trabajo social.
- La apuesta por la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.
- La apuesta por generalizar la atención a las personas dependientes (o, dicho de otro modo, el desarrollo de la conocida como Ley de la dependencia).
- El debate sobre la financiación de los servicios sociales o cómo sufragar el coste de la universalización de determinadas prestaciones.
- La vinculación entre políticas de vivienda y gasto social...

De cada una de estas realidades se derivan consecuencias inmediatas para los servicios sociales que afectan, o afectarán, a su organización, a sus prioridades, a sus formas de trabajo, a la configuración de los propios recursos –muchos de ellos poco adecuados para dar respuesta a las nuevas necesidades–, a los perfiles profesionales...

Muchas de ellas suponen todo un reto para los servicios sociales del que, en función de cómo se hagan las cosas, resultará su debilitamiento respecto a otros servicios y sistemas que también buscan el bienestar social, o bien su consolidación como auténtico sistema, esencial para el conjunto de la población, no sólo para los sectores especialmente vulnerables. Esencial, en definitiva, para garantizar que los derechos sociales lo son, en la práctica, para todas las personas.



Al inicio de esta intervención he comentado que retomaría el tema de los servicios sociales de base, campo en el que muchas de las personas aquí presentes trabajáis.

El análisis que hicimos hace unos ocho años sobre la situación de esos servicios sigue siendo válido, seguramente, al menos en los aspectos esenciales. Pero hay que reconocer que en ocho años las cosas han cambiado mucho: los servicios han crecido pero, posiblemente, no al ritmo que exigen las demandas y las nuevas tareas que se les ha ido encomendando. Se trata, además, de un sector que, por su carácter municipal, hace difícil el seguimiento.

Por ello, y ante la perspectiva de una nueva ley de Servicios Sociales para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, nos estamos planteando la necesidad de elaborar un nuevo informe extraordinario sobre los servicios sociales de base que aborde en profundidad su situación actual. Así pues, seguramente el año que viene, pediremos vuestra colaboración y esperamos obtenerla.

Aprovecho también para informar que en los próximos meses haremos públicos dos nuevos informes sobre dos temas que os afectan más o menos directamente: uno sobre el espacio sociosanitario y otro sobre las condiciones de trabajo del tercer sector o sector de intervención social.

Queremos contribuir con ello a un mejor conocimiento de la realidad social, a un debate sobre el papel fundamental que corresponde a los servicios sociales y, sobre todo, a una mejora del sistema que sirva para garantizar con más eficacia el cumplimiento de los derechos sociales.