

Comunicación para el IV Congreso Estatal del Educador Social

Título: El Estado de Bienestar Social y los Servicios Sociales. Las dudas sobre su configuración ideal como elemento de reflexión del Educador Social.

Autora: Doctora Rosa Ameijeiras Saiz

Procedencia: Universidad de Extremadura. Departamento de Ciencias de la Educación. Area de Didáctica y Organización Escolar

Resumen

Se plantean en esta comunicación algunos aspectos relacionados con la configuración del actual Estado de Bienestar en España y la forma de organización de la intervención social a través de los Servicios Sociales. Con este fin, se presentan datos significativos sobre las características de su implantación, evolución y organización, para concluir presentando algunas posibles alternativas para su mejora en el futuro, como son la necesidad de orientar los esfuerzos de la acción social hacia la prevención y la necesidad de hacerlo, dada la estructura existente, desde un marco autonómico.

El Estado de Bienestar Social y los Servicios Sociales. Las dudas sobre su configuraci3n ideal como elemento de reflexi3n del Educador Social.

De forma amplia, podemos definir Estado de Bienestar, como aquel en que el Estado asume el fomento del bienestar individual y colectivo y lo planifica, redistribuyendo beneficios procedentes de la gesti3n econ3mica y dirigi3ndolos al logro del bienestar de toda la sociedad.¹ Su objetivo es la redistribuci3n de bienes entre los grupos o individuos que no pueden satisfacer por s3 mismos alguna de sus necesidades. Es una concepci3n relativamente moderna porque, aunque los antecedentes del moderno Estado de Bienestar pueden situarse a finales del siglo XIX, seg3n diversas fuentes este no se empieza a desarrollar en distintos pa3ses de nuestro entorno hasta mediados del siglo XX.²

Desde sus propios fundamentos te3ricos, la implicaci3n del estado en la consecuci3n de fines sociales y el establecimiento de una serie de medidas a las que cualquier ciudadano tiene derecho simplemente por serlo, supone un avance notable y una gran diferencia, ya que antes de reconocerse los principios del moderno Estado de Bienestar, las medidas adoptadas ante colectivos espec3ficos por diferentes circunstancias marginadoras, tales como el sexo o la condici3n social, eran respuestas que les diferenciaban permanentemente del resto de la ciudadan3a.³

La concepci3n actual por lo tanto, puede considerarse como producto de un largo proceso en la forma de comprender y atender las necesidades sociales generales de la poblaci3n, as3 como la de determinados colectivos necesitados o marginados. El tr3nsito desde la caridad a la beneficencia y desde la beneficencia a un Estado de Bienestar, ha supuesto un complejo proceso de evoluci3n hasta llegar a la presente forma de control por parte del Estado, porque, independientemente de la forma, hist3ricamente en todas las sociedades siempre han existido colectivos y sujetos desfavorecidos a los que se atend3a a trav3s de diversas instituciones y mecanismos, incluso redes de apoyo natural entre vecinos y familiares que intentaban paliar estas necesidades. La propia evoluci3n de la sociedad y la complejidad derivada de la dispersi3n de instituciones, recursos y objetivos, provoca que se delegue en el estado su atenci3n, que a su vez lo hace en distintas instituciones intermedias. Sucesivamente, los propios ciudadanos poco a poco van desentendi3ndose cada vez en mayor medida de esta responsabilidad y adjudic3ndosela a ese *ente* superior al que hacen responsable de su cumplimiento.

Igualmente el tipo de prestaciones sociales que conforman el actual Estado de Bienestar ha ido evolucionando a trav3s del tiempo hacia una progresiva universalizaci3n, abarcando cada vez m3s 3mbitos y usuarios, adapt3ndose a diferentes formas de llevarlo a la pr3ctica en funci3n de los contextos pol3ticos y econ3micos de los diferentes pa3ses. Adem3s, no puede hablarse en sentido estricto de un modelo unidimensional de Bienestar Social, ya que se ha acometido su interpretaci3n de diferentes maneras en funci3n de diversas corrientes te3ricas, -en las que no ahondaremos- y que

1. Puede verse la evoluci3n del Estado Asistencial al Estado de Bienestar en Montagut, T. (2000). *Pol3tica Social: Una introducci3n*. Barcelona: Ariel, cap 3.

2. V3ase Feroso Est3banez, P. (1994). *Pedagog3a Social: fundamentaci3n cient3fica*. Barcelona: Herder Feroso Se3ala tres hechos importantes que impulsan el Estado de Bienestar: el hundimiento de la Bolsa en Nueva York en 1929, la publicaci3n de la "Teor3a General" de J.M. Keynes y el final de la Segunda Guerra Mundial.

3. Garc3a Herrero, G. (1987). Relaci3n entre el sistema de protecci3n y los Servicios Sociales. *Menores*, 5, pp. 45-53.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

desde los a1os sesenta vienen posicion1ndose sobre el mismo tales como neo marxismo, neo liberalismo, corporativismo, pluralismo o radicalismo, que nos proponen diferentes formas de enfocar las pol1ticas sociales y el Estado de Bienestar.⁴

Como consecuencia de todo ello, se han estructurado de diferentes maneras, plasm1ndose en 1reas de intervenci3n tan variadas- por mencionar alguna,- como educaci3n, trabajo, salud, cultura o servicios sociales. El estado cumple de mejor o peor modo sus supuestas obligaciones, respondiendo proporcionalmente en mayor o menor medida a criterios pol1ticos, econ3micos o sociales, primando unos sobre otros, aunque es evidente que toda la ciudadan1a tiene el derecho de disfrutar de todas las ventajas en los distintos 1mbitos sin que se establezcan diferencias en cuanto a su proporcionalidad. En este sentido, es verdad que tampoco podemos hablar de consenso en cuanto a cu1les deber1an ser las 1reas que conformen el Estado de Bienestar ideal.

Podemos recurrir para ilustrar la "flexibilidad" a la hora de establecer estas 1reas, a un documentado estudio⁵ elaborado por el Instituto Lawrence R. Klein de la Universidad Aut3noma de Madrid bajo la direcci3n de Jos3 Vic3ns, en el que se analizan todas las Comunidades Aut3nomas, provincias y municipios con m1s de 1000 habitantes de nuestro pa1s. En el 1ltimo cap1tulo, aparecen los doce *indicadores de bienestar social* que utilizan, d1ndoles un valor del 0 al 10 para evaluar su existencia en cada provincia. Los indicadores propuestos son los siguientes: niveles de renta; grado de salud; servicios sanitarios; nivel educativo de la poblaci3n; educaci3n, cultura y ocio; empleo; condiciones de trabajo; vivienda y hogar; accesibilidad econ3mica y seguridad vial; convivencia y participaci3n social; seguridad ciudadana y por 1ltimo, entorno y clima. Al respecto podemos decir por ejemplo, que conocemos que no forma parte de las preocupaciones de los ciudadanos cuando se les pregunta sobre sus necesidades, las posibilidades de participaci3n social o el clima; sin embargo ¿Qui3n podr1a estar en desacuerdo con los indicadores de bienestar social propuestos?

A la dificultad de consenso sobre la configuraci3n ideal, debemos a1adir adem1s, que estamos en un momento en el que muchos sectores sociales y pol1ticos se plantean la crisis del Estado de Bienestar. Aunque se reconoce que parecen superadas viejas f3rmulas basadas en la beneficencia y el control social como formas de intervenir ante las necesidades sociales y la marginaci3n, tambi3n se cuestiona la eficacia de un estado benefactor, que a pesar de extender de forma significativa su cobertura, "*no por ello consigue necesariamente una mejora cualitativa y redistributiva del sistema de bienestar*"⁶ por causas tales como la expansi3n de los gastos sociales que generan insuficiencia financiera del Estado, la crisis fiscal o el precio del dinero debido a los costos de financiaci3n de la deuda p1blica. Incluso podemos encontrarnos con posturas m1s radicales que cuestionan de forma tajante su existencia: "*Hoy se habla de la quiebra del Estado de Bienestar. El estado benefactor se ve contestado desde diversos 1ngulos pol1ticos y sociales acusado de ineficiente econ3micamente, antidemocr1tico socialmente y deslegitimador pol1ticamente.*"⁷

4. En este sentido, se consideran trabajos cl1sicos para conocer la evoluci3n hist3rica del Estado de Bienestar los de George, V.; Wilding, P. (1976); Mishra, R. (1977) o Pinker, R. (1979).

5. Anuario Social de Espa1a. (2004). Barcelona: Fundaci3n La Caixa. Se recogen en el estudio m1s de 700.000 datos estad1sticos ordenados en 600 variables

6. Cruz Roche, I. (1985). El futuro del Estado de Bienestar. Cr1ticas y alternativas. En Cruz Roche, I; Desdentado Bonete, A; Rodr1guez Cabrero, G. *Pol1tica Social y crisis econ3mica. Aproximaci3n a la experiencia espa1ola*. Madrid: Siglo XXI de Espa1a Editores S.A . Consejo General de colegios oficiales de diplomados de trabajo social y asistentes sociales. Colecci3n Trabajo Social, p 97.

7. Cruz Roche, I. (1985). Op. Cit, pp 85-104.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

Podemos tambi3n recurrir a datos que corroboran estas contradicciones en nuestro pa3s. Por ejemplo, los aportados por el Foro para la Integraci3n Laboral de las Personas en Riesgo de Exclusi3n, integrado por colectivos no gubernamentales como Cruz Roja, o C3ritas que viene realizando estudios al respecto desde los a3os 70 y que nos informan que actualmente existe en torno a un 20% de la poblaci3n, que seg3n baremos internacionales, est3 por debajo del umbral de la pobreza, es decir, que estamos hablando de alrededor de ocho millones de espa3oles "pobres de solemnidad" o en situaci3n de pobreza extrema. Cabe decir, adem3s, que progresivamente a los colectivos tradicionalmente "excluidos" por sus rentas m3nimas, tales como minor3as raciales, inmigrantes o tercera edad, se est3n a3adiendo otros grupos de nuevos pobres por causas muy variadas, como son las dificultades de los j3venes para acceder a su primer empleo, los empleos precarios o las familias monoparentales, que impiden, no solo el acceso a unos ingresos regulares, sino a otro tipo de ayudas o prestaciones sociales como guarder3as, colegios, sanidad o transporte.⁸

En todo caso, a pesar de las m3ltiples contradicciones Espa3a a partir de la promulgaci3n de la Constituci3n de 1.978 se constituye en un *Estado Social y Democr3tico de Derecho*, en el que el vocablo *social* debe entenderse vinculado al bienestar humano con el prop3sito de conseguir una mayor calidad de vida y una redistribuci3n m3s equitativa de los bienes materiales y culturales entre los integrantes de una sociedad;⁹ el Estado tiende a producir y distribuir bienes y servicios en los sectores b3sicos no rentables, o de poco inter3s para el capital privado como pueden ser educaci3n, sanidad, cultura o vivienda: "*El Estado de Bienestar es aquel donde predomina la acci3n estatal, de tal manera que sin romper con las estructuras capitalistas persigue la optimizaci3n de las condiciones de vida para todos*"¹⁰

Igualmente es verdad que existe una relaci3n clara entre la situaci3n pol3tica y los derechos sociales. Los periodos pol3ticos de mayor desarrollo o m3s expansionistas, han propiciado el desarrollo de un mayor n3mero de acciones encaminadas a conseguir un mayor Estado de Bienestar, con una relaci3n clara en los pa3ses desarrollados entre el desarrollo econ3mico y las prestaciones sociales.¹¹ Tambi3n influyen otros factores, como la evoluci3n que se produce en otros pa3ses del entorno pr3ximo. En este sentido, cabe destacar que Espa3a a partir de 1.986 pasa a ser miembro pleno de la Comunidad Europea, lo que contribuye entre otras cosas a favorecer la introducci3n de medidas sociales, tanto para atenerse a sus recomendaciones como para acortar las distancias que, precisamente debido a variadas razones sociales y pol3ticas, nos separaban de otros pa3ses y de los niveles alcanzados en sus correspondientes Estados de Bienestar.¹²

A pesar del innegable avance que ha supuesto tanto en Espa3a como en otros pa3ses democr3ticos la garanti3a y defensa de los derechos y libertades fundamentales mediante un marco

8. Se han utilizado datos del Observatorio Extreme3o de la Juventud,. (2003). Formato CD. Junta de Extremadura: Consejer3a de Cultura: Direcci3n General de Juventud: Asociaci3n para la investigaci3n y el desarrollo educativo en Extremadura, dirigido por D. Ram3n Pedro Rubio Jim3nez.

9. *Documento elaborado por la Ponencia T3cnica de evaluaci3n del Plan Concertado de Servicios Sociales*.(1997). Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales: Secretar3a General de Asuntos Sociales. Direcci3n General de Acci3n Social, del Menor y la Familia y Subdirecci3n General de Programas de Servicios Sociales.

10. Soriano D3az, A. (2000). La Educaci3n Social y su ubicaci3n. En Garc3a M3rquez, J; Romero L3pez, A; Fern3ndez de Haro, E. (Coord.) *Los nuevos yacimientos de empleo en educaci3n social*. Universidad de Granada: Grupo Ed. Universitario.

11. V3ase: De la Calle Velasco, M^a D. (1997) .Sobre los or3genes del Estado Social en Espa3a. En Esteban de Vega, M. *Pobreza, Beneficencia y Pol3tica Social*. Madrid: Marcial Pons. Pp 127-151.

12. Rodr3guez Cabrero, G. (1994) La pol3tica social en Espa3a: 1980-1992. En *Documentaci3n Social*, 96, pp. 175-201.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

legal establecido, las ambivalencias existen y el debate sobre su configuraci3n ideal no est1 cerrado, ya que inciden en su evoluci3n y desarrollo muchos aspectos sociales, pol3ticos, econ3micos y hasta t3cnicos, que suscitan actitudes a veces negativas de la sociedad ante los mismos. Por ejemplo, los propios ciudadanos de un Estado de Bienestar, padecen sentimientos ambivalentes en cuanto al mismo, porque, evidentemente habilitar y mantener prestaciones destinadas a cada vez m1s sectores sociales, supone una carga econ3mica, vehiculizada a trav3s de los impuestos, que a veces es dif3cilmente digerible por amplios sectores de la poblaci3n. Y esto es as3, porque, aunque te3ricamente los beneficios de un Estado de Bienestar son para todos sus ciudadanos, la realidad nos demuestra continuamente que estas acciones no llegan a todos de la misma manera ni con la misma eficacia. Es l3gico por lo tanto, que como contribuyentes tengamos en ocasiones un sentimiento de insatisfacci3n respecto a como se organizan y gestionan estos recursos.

No es nuestra intenci3n posicionarnos sobre estas contradicciones, sino suscitar la reflexi3n sobre las mismas, aunque estamos de acuerdo en la necesidad de minimizarlas. De acuerdo con la idea del Estado de Bienestar, constituye un deber del mismo procurar y proveer de forma directa a todos, pero parece necesario despu3s de lo dicho implicar a los propios ciudadanos potenciando el tejido social, de manera que se evite caer, tanto en el extremo de que sean por s3 mismos los que generen todas las prestaciones de un Estado de Bienestar, como en el de un estado paternalista, absoluto responsable de su gesti3n y distribuci3n.¹³

Asumimos por lo tanto la plena- aunque como hemos atisbado no ideal- consolidaci3n del Estado de Bienestar. Pero por otra parte, es necesario cuestionarse precisamente como puede abordarse la mejora de sus planteamientos organizativos que, siguiendo la estructura determinada por el marco constitucional espa1ol, creemos que debe situarse en un espacio territorial aut3nomico, en lo que consideramos un segundo nivel de concreci3n o planificaci3n, despu3s del estatal.

Los Servicios Sociales y el 1mbito aut3nomico

Espa1a, a partir de la promulgaci3n de la Constituci3n en 1978 inicia un proceso de reordenaci3n administrativa que conlleva las transferencias de instalaciones, personal y cr3ditos econ3micos desde la Administraci3n del Estado a las comunidades aut3nomas, a las que se habilita para que asuman las competencias en servicios sociales. En el propio texto constitucional podemos observar como se se1alan grupos o sectores que pueden, o deben ser, objeto de protecci3n social.¹⁴ A partir de este marco normativo, se organiza y distribuye por todo el territorio un *Sistema P1blico de Servicios Sociales* formando parte del mismo “*todos aquellos organismos que tienen la finalidad de prestar ayuda y asistencia personales y directas a los individuos, grupos o comunidades a fin de favorecer la integraci3n en la sociedad*”¹⁵

En el progresivo desarrollo de los principios constitucionales, los *Estatutos de Autonom3a* que promulgan todas las comunidades aut3nomas se convierten en el marco jur3dico que garantiza los derechos sociales de todos los ciudadanos. Todas las leyes de servicios sociales aut3nomicas que se

13. Rueda Joseph M^a. (1989). Encuentro: Servicios Sociales de Base. En *Encuentros en la Marginaci3n*. Burgos: Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y Junta de Castilla y Le3n. Centro de Investigaciones Educativas Fundaci3n Sol Hachuel. Pp 55-84. Rueda incluso apostilla que todos los grupos pol3ticos incluyen en su filosof3a social la necesaria participaci3n ciudadana, pero que instalados en el poder, ninguno la lleva a la pr1ctica.

14 Por ejemplo: minor3as 3tnicas: Art. 14; Familia: Art. 39; Infancia: Art. 39; Mujer: Art. 39; Drogodependientes: Art. 43; Juventud: Art. 48; Minusv1lidos: Art. 49 o Tercera Edad: Art. 50.

15 Seg1n definici3n del Consejo de Europa: 1980

Comunicaciones / Comunicaci3ns

desarrollan a partir de 3stos, dotan de una normativa espec3fica al sistema de servicios sociales d3ndole un car3cter institucional, que aunque con diferente evoluci3n, responde a una estructura m3s o menos similar y tiene unos principios inspiradores que podemos resumir en los siguientes:¹⁶

- *Globalidad*: consideraci3n integral de las personas o grupos y no s3lo aspectos parciales
- *Responsabilidad p3blica*: organizaci3n y reparto de responsabilidades en la estructura administrativa, aportando recursos t3cnicos y financieros
- *Igualdad y universalidad*: todos los ciudadanos tienen los mismos derechos
- *Descentralizaci3n*: estructura organizativa basada en el territorio, que garantiza la atenci3n y los recursos mediante la sectorizaci3n territorial
- *Integraci3n*: de los colectivos y personas en sus medios comunitarios, utilizando los servicios y recursos que estos ofrece
- *Solidaridad*: impulsando la ayuda mutua, la solidaridad y el voluntariado en el medio comunitario
- *Prevenci3n*: actuando en el origen y las causas de los problemas
- *Normalizaci3n*: utilizando las estructuras generales normalizadas existentes para toda la comunidad
- *Participaci3n*: de los propios usuarios y de otros colectivos sin 3nimo de lucro
- *Principio de autonom3a*: que resalta el protagonismo de las Comunidades Aut3nomas tanto en gesti3n, como en legislaci3n
- *Planificaci3n y coordinaci3n*: estableciendo en los distintos niveles de la Administraci3n P3blica criterios de coordinaci3n

De manera m3s concreta, todas las comunidades aut3nomas asumen un sistema com3n de prestaciones y servicios en forma de ayudas, generalmente de car3cter p3blico, reguladas y sujetas a derecho. Se recogen en casi todas las leyes de servicios sociales auton3micas aunque con denominaciones diferentes. De forma sint3tica son las siguientes:¹⁷

- *Informaci3n y orientaci3n*: "conjunto de medidas que facilitan al ciudadano y a la comunidad en general, el conocimiento y acceso a los recursos en una relaci3n de ayuda profesional, al objeto de garantizar sus derechos sociales, constituyendo a la vez un instrumento din3mico y eficaz para la planificaci3n"
- *Apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio*: "es una prestaci3n b3sica de Servicios Sociales que presta una serie de atenciones o cuidados de car3cter personal, psicosocial y educativo, dom3stico y t3cnico a familias y personas con dificultades para procurarse su bienestar f3sico, social y psicol3gico, proporcion3ndoles la posibilidad de continuar en su entorno natural"
- *Alojamiento alternativo*: "conjunto de actuaciones para conseguir que el individuo en situaci3n de necesidad cuente con un marco estable para el desarrollo de la convivencia"
- *Prevenci3n e inserci3n*: "Proceso de intervenci3n social con el objetivo 3ltimo de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas y grupos humanos, act3a sobre los factores asociados a la g3nesis de diferentes problem3ticas o necesidades sociales, desarrollando actuaciones concretas para evitar su aparici3n, su reaparici3n o su agravamiento"

16. Asumimos los descritos en el Documento de la *Ponencia T3cnica del Plan Concertado* (1997). Op. Cit

17. Las definiciones de cada uno de estos apartados est3n tomadas de las que aparecen en el *Cat3logo de Prestaciones Sociales* (1998). Op. Cit, puntos: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 y 3.1.5.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

- *Fomento a la solidaridad*: cooperaci3n social. “responden al objetivo deseable de promover la solidaridad y participaci3n social de la comunidad ante las situaciones de necesidad, haciendo partcipe a los ciudadanos de los problemas y soluciones de su entorno, procurando su identificaci3n con la red b3sica de servicios sociales para lograr una mejor eficacia”¹⁸

Podemos resumir como caracterstica m3s significativa de la evoluci3n de los Servicios Sociales a partir de esta nueva reordenaci3n organizativa, la evidencia de cuatro procesos concurrentes: extensi3n de la cobertura, asistencializaci3n, contenci3n del gasto y descentralizaci3n.¹⁹ Es decir y en el mismo orden, se amplia y mejora la cobertura abarcando a m3s colectivos, se introducen subsidios asistenciales, tales como ayudas por desempleo, ayudas familiares o pensiones no contributivas, se garantiza el nivel de ingresos y prestaciones y la contenci3n del gasto al responsabilizarse del mismo el gobierno central y, por 3ltimo, cristaliza un proceso de descentralizaci3n de los servicios sociales,- se territorializan podr3amos decir,- acerc3ndose m3s al ciudadano.

Precisamente a causa, o como efecto de esta descentralizaci3n, se plantea la necesidad de cooperaci3n entre la administraci3n central, las comunidades aut3nomas y las corporaciones locales. Como consecuencia y a partir de la Ley de Bases del R3gimen Local de 1985, mientras que en las medianas o grandes ciudades la red de servicios sociales se establece, partiendo directa o indirectamente de la estructura municipal a trav3s de diversas denominaciones como departamentos, institutos o servicios, en los peque1os municipios y zonas rurales que no tienen las mismas posibilidades econ3micas y de gesti3n, se intenta subsanar la previsible dispersi3n de su gesti3n y recursos a trav3s de una nueva estructuraci3n que integre de forma arm3nica todas las actuaciones sociales de forma racional y rentable y las competencias respectivas como hemos dicho son asumidas plenamente por cada una de las diecisiete Comunidades Aut3nomas a partir del desarrollo de sus respectivos Estatutos de Autonom3a. En lo que se refiere a su clasificaci3n, los servicios sociales se han organizado en dos niveles:

- Un primer nivel de atenci3n, que se plasma a trav3s de los Servicios Sociales B3sicos, Servicios Sociales de Base, Unidades B3sicas de Acci3n Social, Unidades de Trabajo Social, u otras denominaciones seg3n los distintos territorios.²⁰
- Un segundo nivel, tambi3n con distintas denominaciones: Servicios Sociales Especializados, Sectoriales o Servicios Espec3ficos.²¹

Nos vamos a referir a ellos denomin3ndolos gen3ricamente *Servicios Sociales Generales*, y *Servicios Sociales Especializados*, deteni3ndonos a continuaci3n en alguna de sus caractersticas.

18. Puede verse tambi3n: *El Sistema P3blico de Servicios Sociales*. (1997). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Federaci3n espa1ola de Municipios y Provincias y Junta de Extremadura.

19. Guill3n, Ana M^a. (1997). Op. Cit, pp, 151- 178. Debe destacarse que el periodo de m3xima reorganizaci3n, se sit3a entre 1982 y 1996- periodo pol3tico en nuestro pa3s influido por una concepci3n *socialista y social dem3crata*, propia del gobierno socialista en el poder.

20. V3ase Garc3a Herrero, G. (1988). Los Servicios Sociales en el medio rural. En *Los Servicios Sociales en el medio rural*. Madrid: Colecci3n Trabajo Social: Serie Documentos. Siglo XXI de Espa1a Editores S.A, pp10-103.

21. Mart3nez A. (1987) Cuestiones sobre Servicios Sociales Municipales .Barcelona: En *Revista de Trabajo Social*, 108, pp 111-116. Mart3nez habla del "modelo institucional redistributivo" que se corresponde con unos servicios comunitarios de atenci3n primaria generalizada a todos los ciudadanos y unos servicios especializados que responden a necesidades de distintos colectivos o sectores con una necesidad social espec3fica.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

Los *Servicios Sociales Generales* est1n dirigidos a toda la poblaci3n con independencia de sus caracter1sticas sociales o demogr1ficas. Mediante un trabajo multidisciplinar se atiende al individuo, familia o comunidad a trav1s de distintos programas de car1cter asistencial o preventivo, con "un 1mbito de actuaci3n circunscrito a un territorio, por la proximidad y f1cil acceso a todos los ciudadanos y que coinciden con la zona donde desarrollan sus actividades los centros de Servicios Sociales"²² Se constituyen en un primer nivel de atenci3n, deriv1ndose a los especializados como segundo nivel. Su objetivo es la "promoci3n y desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos mediante la informaci3n y asesoramiento de sus derechos y de los recursos sociales existentes y la promoci3n de asociaciones sociales que pretendan el desarrollo de la comunidad"²³

Los *Servicios Sociales Especializados* por su parte, son los que con sus actuaciones espec1ficas tienden a la prevenci3n, tratamiento e inserci3n en su caso, de determinados colectivos marginados como pueden ser:²⁴ familia e infancia, juventud, personas mayores, mujeres, discapacitados, toxic3manos, minor1as 1tnicas, transe1ntes, marginados, inmigrantes, refugiados, ap1tridas y otros.²⁵ Constituyen el segundo nivel o nivel secundario del sistema y se dirigen hacia sectores concretos o especiales que marca la ley y tanto en sus prestaciones como en sus servicios, tienen un objeto limitado y delimitado. Frecuentemente son de car1cter sectorial en cuanto a su organizaci3n, atendiendo a caracter1sticas y necesidades especiales y comunes de grupos de poblaci3n. Para la instauraci3n, planificaci3n y ubicaci3n de estos servicios, prevalecen criterios tales como la localizaci3n y la distribuci3n de necesidades o una mayor cualificaci3n de los recursos humanos y materiales.

Puede afirmarse que desde su implantaci3n y desarrollo en las diferentes comunidades aut3nomas, los servicios sociales han sido objeto de diversos estudios e investigaciones. Son apreciables los esfuerzos para garantizar unos servicios cada vez mejores, que se evidencian en el del desarrollo cualitativo y cuantitativo de los mismos en las comunidades aut3nomas. Sin embargo, resulta dif1cil valorar su eficiencia o eficacia de manera global, ya que se ven mediatizadas por las diferencias entre ellas. Precisamente para articular una mejor cooperaci3n y establecer objetivos comunes de las tres administraciones, es decir la central, auton3mica y local, se crea un 3rgano gestor cuya labor se concreta en 1988 con una serie de Convenios firmados entre la Administraci3n Central y las Comunidades Aut3nomas que se conoce como *Plan Concertado de Prestaciones B1sicas de Servicios Sociales*, que funciona como tal desde 1992 y es considerado como el medio de consolidar una red de servicios sociales de gesti3n local. A partir de su instauraci3n, se desarrolla un sistema de registro para recoger informaci3n sobre la implantaci3n del programa. Aunque no es propiamente un sistema de evaluaci3n, en algunas comunidades se realizan estudios que tratan de responder a la pregunta de s1 alcanza o no a la poblaci3n objetivo por una parte y por otra, si el modo en que se prestan los servicios es congruente con las especificaciones del dise1o.²⁶

22 *Cat1logo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atenci3n Primaria*.(1998). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretar1a General de Asuntos Sociales. Pp. 9 y 10

23 Perdomo Cejudo, J.G. (1986). *Asistencia Social y beneficencia: evoluci3n, situaci3n actual y perspectivas*. Madrid. Colecci3n Trabajo Social. Serie Documentos. P. 289.

24 Documento Ponencia T1cnica del Plan Concertado (1997). Op. Cit

25 Perdomo Cejudo, J.G. (1986). Op. Cit. P.289

26. Fern1ndez del Valle, J. (1996). Evaluaci3n de programas en Servicios Sociales. En Fern1ndez Ballesteros, R. (1996). *Evaluaci3n de programas. Una gu1a pr1ctica en 1mbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Editorial S1ntesis S.A. Cap. 7, p. 214.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

Las caracterfsticas de los diferentes sistemas de servicios sociales de las comunidades aut3nomas, han sido objeto de inter3s, por ejemplo a trav3s del an3lisis²⁷ de sus leyes de servicios sociales, que nos permiten conocer los criterios o principios rectores de los Sistemas de Servicios Sociales, encontrando semejanzas en principios como el de igualdad, integraci3n, coordinaci3n, cooperaci3n y participaci3n. Entre las fuentes que pueden resultar m3s significativas relacionadas con los servicios sociales, deben destacarse las numerosas publicaciones que el Ministerio de Asuntos Sociales desde su creaci3n en 1988 ha emitido, no s3lo desde un punto de vista divulgativo en cuanto a sus prop3sitos, sino tambi3n estadfstico, hist3rico y social.²⁸

Es un hecho innegable que la descentralizaci3n de los servicios sociales iniciada con el traspaso de las correspondientes competencias a partir de 1978 a las comunidades aut3nomas, marca un hito importante, sobre todo en lo que afecta a los aspectos relacionados con su financiaci3n, los principios polfticos que inspiran sus prioridades, su forma de gesti3n y organizaci3n, los criterios establecidos en funci3n de sus peculiaridades sociales y geogr3ficas y la disponibilidad de sus recursos econ3micos y humanos.

Pero esta estructuraci3n auton3mica al mismo tiempo, supone una gran diversificaci3n. Aunque hay rasgos comunes, como por ejemplo que todas las comunidades ubican estos servicios en una Consejerfa, que a su vez se estructura en diferentes 3rganos administrativos como Servicios, Direcciones Generales, Institutos o similar, cada una de ellas ha sufrido necesariamente su propio proceso de evoluci3n, que ha sido distinto en funci3n de factores tales como fecha de transferencias, caracterfsticas socio culturales o econ3micas y variables geogr3ficas o polfticas. Esta variabilidad, entre otras cosas, se constituye en un problema a la hora de abordar estudios globales y comparativos de los correspondientes sistemas de servicios sociales.

“Esta diversidad, su ubicaci3n en diferentes administraciones p3blicas, en ocasiones insuficientemente relacionadas, distintas denominaciones y estructuras, asf como el car3cter de discrecionalidad en que se basa el sistema, entre otras causas, ha derivado hacia una situaci3n de dificultad para identificar el Sistema de Servicios Sociales como entidad, lo que constituye uno de los puntos que fomenta la debilidad de las polfticas de servicios sociales.”²⁹

En relaci3n con los estudios e investigaciones sobre los servicios sociales, puede destacarse que sospechamos diferencias auton3micas en cuanto a la implantaci3n y desarrollo de sus respectivos sistemas sociales, pero se adolece de la falta de estudios sobre aspectos comparados o sus dificultades en funci3n de aspectos diferenciales. Es un aspecto que se evidencia desde diversos sectores, que plantean la urgencia y la necesidad de estudios rigurosos, sectoriales y posteriormente comparativos que profundicen en m3todos y t3cnicas de investigaci3n y construcci3n de indicadores sociales,³⁰ no s3lo 3tiles para el momento actual, sino que busquen respuestas para el futuro de poblaciones con necesidades cada vez m3s complejas y cambiantes.

27. Feroso Est3banez, P. (1998). Op. Cit.

28. V3anse entre otras publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales: *Discurso de Comparecencia de la Ministra Matilde Fern3ndez Sanz* (1990) Op. Cit; *Otros fines de inter3s social. 1989-1992.* (1992).; *Indicadores de Protecci3n Social, Servicios Sociales y Programas de igualdad durante el perfodo 1982-1992.* (1993); *Memoria Anual 1993/Previsiones 1994.* (1995) o el Documento elaborado por la *Ponencia T3cnica de Evaluaci3n del Plan Concertado de Servicios Sociales.*(1997). Op. Cit.

29. Documento elaborado por la *Ponencia T3cnica de Evaluaci3n del Plan Concertado de Servicios Sociales.* (1997). Op. Cit.

30. Casas Aznar, F. (1990). Infancia y Polftica Social Municipal. *En Infancia y Sociedad* 4, pp 25-34.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

Como ejemplo ilustrativo, sabemos que en la actualidad, la tendencia de los sistemas de bienestar es restringir las ayudas sociales a los colectivos situados en el nivel m1s 3nfimo de ingresos con vistas a la consecuci3n del denominado "d3ficit cero." En Espa1a, unas 70.000 familias perciben rentas m3nimas de inserci3n. La cuant3a y los criterios de conces3n y duraci3n de las mismas son competencia de las comunidades aut3nomas, existiendo grandes diferencias entre las mismas que, por otra parte, coinciden en muchos casos con los indicadores que recog3a el estudio anteriormente mencionado. Por ejemplo, comunidades aut3nomas como el Pa3s Vasco, Navarra o Baleares, que obtienen los mejores indicadores de bienestar social, son asimismo las que tienen mejores subsidios de subsistencia. Este ejemplo nos permite atisbar que existen, dentro del marco auton3mico, otros muchos par1metros econ3micos y pol3ticos que condicionan el acceso de todos los ciudadanos a ese estado de bienestar al que te3ricamente tienen derecho por igual.

Partiendo de que suscribimos la gran evoluci3n y desarrollo de los servicios sociales, tenemos que cuestionarnos sin embargo algunos aspectos, por ejemplo los distintos niveles de responsabilidad institucional en los mismos o la percepci3n peyorativa que se tiene de ellos, aspectos en los que no detenemos a continuaci3n.

a- En cuanto al primer aspecto, de acuerdo a los principios considerados como b1sicos y recogidos en las Leyes de Servicios Sociales como la necesidad de descentralizaci3n, la gesti3n territorial, o la extensi3n de la cobertura, parece clara la necesidad de respetar los niveles municipales de planificaci3n y gesti3n de los servicios sociales en su propio 1mbito territorial y su coordinaci3n con otros niveles de planificaci3n superiores. Sin embargo, en muchos casos hay competencias que est1n en manos de otros niveles total o parcialmente y se cuestiona su eficacia actual por la posibilidad de generar sistemas paralelos; otras dificultades son la dispersi3n legislativa y de competencias, la falta de un dispositivo de informaci3n de conjunto para conocer las futuras demandas y necesidades, o la crisis econ3mica, que puede interferir en el mantenimiento de pol3ticas sociales de calidad.³¹

Para paliar estos efectos³² puede ser conveniente modificar, o en todo caso coordinar mas adecuadamente algunas competencias, de manera que, respetando el car1cter de entrada que los servicios sociales b1sicos deben tener, se ajusten mejor a este nuevo marco comunitario descentralizado. Esto se debe a que distintas competencias que pueden tener un 1mbito estatal, auton3mico, provincial, comarcal, local o incluso provenientes de la iniciativa privada, pueden suponer en determinados casos duplicaci3n de recursos, solapamiento o ineficacia en la gesti3n.

Voces cr3ticas³³ apuntan incluso a la necesidad de establecer unos m3nimos legales, dotar a la red primaria de los recursos necesarios en vez de hinchar los programas especializados, la estabilidad frente a la inseguridad de los cambios pol3ticos, establecer criterios definidos de actuaci3n para evitar la ayuda ben3fica coyuntural o solucionar de forma racional la estructura administrativa con el fin de evitar que haya demasiados elementos planificando desde un mismo territorio. Tambi3n parece necesaria una mayor coordinaci3n y respeto entre los diferentes niveles de responsabilidad dentro de los servicios sociales, la definici3n de competencias e incluso, si se considera necesario, una nueva reordenaci3n para soslayar defectos tales como que los servicios

31. Perdomo Cejudo, J.G. (1986). Op. Cit, pp 289-290.

32. Garc3a Herrero, G. (1988). Op. Cit, pp 10- 103.

33. V3ase: Rueda Joseph M^a. (1989).Op. Cit, extracto de grabaciones magnetof3nicas realizadas durante el encuentro.

Comunicaciones / Comunicaci3ns

sociales por su modo de funcionamiento y el car3cter de la oferta, pueden conducir al corporativismo, al burocratismo o a la ausencia de control democr3tico.

B- El segundo aspecto que se cuestiona, es que los servicios sociales son percibidos a veces como un fen3meno de subsidiaci3n o de intervenciones puntuales basadas en el asistencialismo.³⁴ Para oponerse y luchar contra esta concepci3n, es necesario establecer y delimitar los criterios de democratizaci3n y participaci3n ciudadana en los mismos. Desde un verdadero Estado de Bienestar, se deben arbitrar medidas de discriminaci3n positiva, es decir dar respuestas a un 3mbito definido de necesidades sociales de los ciudadanos, a su vez basadas en la participaci3n y la cooperaci3n de movimientos sociales y con una progresiva cercan3a a sus problemas y necesidades.³⁵

Como conclusi3n, resulta evidente que el sistema de Servicios Sociales llega cada vez a un mayor n3mero de ciudadanos y colectivos, con un aumento progresivo en gastos e inversiones, aunque ello no implique necesariamente una mejora cualitativa del sistema. Desde nuestra perspectiva, cualquier acci3n encaminada a optimizar el dise1o del sistema p3blico de servicios sociales, debe hacerse teniendo en cuenta la distinci3n de una acci3n social para, en y con la comunidad.³⁶

Resulta claro que partimos del inconveniente y de la dificultad de generalizar las formas organizativas y de gesti3n de los servicios sociales a la totalidad de las comunidades aut3nomas, puesto que su evoluci3n y desarrollo se ha visto condicionado por las peculiaridades de cada una. Por esa misma variabilidad que solo hemos atisbado, creemos que -mirando al futuro- se justifica plenamente la necesidad de plantear cambios organizativos en este mismo nivel territorial, dadas las plenas competencias en la organizaci3n y gesti3n de sus servicios sociales tanto generales como especializados y por lo tanto, en el desarrollo y gesti3n del grueso de los programas de intervenci3n social que se derivan de los mismos, destinados a diferentes necesidades o sectores de sus poblaciones.

En este sentido, al igual que al referirnos al Estado de Bienestar incid3amos en que no era nuestra intenci3n cuestionar las grandes l3neas de la pol3tica social, tampoco lo haremos en cuanto a la bondad o adecuaci3n del actual Sistema P3blico de Servicios Sociales. Siendo realistas, conviene partir de la realidad existente. Partimos de un marco constitucional, que nos conduce como hemos dicho al 3mbito auton3mico y se orienta hacia el futuro, de manera que partiendo de lo que hay, se puedan introducir elementos que contribuyen a mejorar los procesos de intervenci3n, entendiendo que desde la territorialidad y la cercan3a, se posibilita una mayor autonom3a y adecuaci3n a las necesidades reales de los posibles colectivos objeto de intervenci3n. Esta actual organizaci3n auton3mica est3 integrada por territorios que no todo el mundo puede estar de acuerdo en considerar como hist3ricamente determinados, -cuesti3n en la que obviamente no entramos- pero que sin embargo, desde el punto de vista normativo, pol3tico y administrativo tienen un tratamiento uniforme. No es nuestro cometido cuestionar su adecuaci3n, ventajas o inconvenientes, sino aprovechar esta estructura, que es la que existe, porque estamos convencidos que en este nivel, es desde donde debe liderarse una profunda transformaci3n organizativa de la empresa social, como un

34. V3ase: Garc3a Herrero, G. (1987). Op. Cit

35. V3ase: Garc3a Herrero, G. (1987). Op. Cit

36. Marchioni, M. (1997). *Planificaci3n social y organizaci3n de la comunidad*. Madrid: Editorial Popular, pp. 46, 47 y 48.

conjunto de servicios integrados con otros servicios existentes en el mismo territorio y desde el que es posible atender de forma mas eficiente a la demanda de una determinada comunidad.

Conclusiones

El planteamiento descentralizador que proponemos, puede abordarse desde el momento que todas las comunidades aut3nomas tienen totalmente transferidas sus competencias en servicios sociales. El Estado se reserva el papel legislador marcando grandes principios o fijando amplios marcos de actuaci3n y se preocupa adem3s de coordinar- con mayor o menor acierto- las actuaciones de las diferentes administraciones aut3nomas con el fin de garantizar todos los derechos sociales. Las autonom3as a su vez, estructuran su gesti3n de forma comarcal o local, sobre todo a trav3s de sus ayuntamientos. Como hemos dicho, esta organizaci3n da lugar a diferencias, por otra parte dif3ciles de concretar, a causa de la falta de estudios globales.

Resulta necesario superar los factores que generan el cuestionamiento de la organizaci3n del actual Estado de Bienestar y de los Servicios Sociales y la insatisfacci3n de los propios ciudadanos, es decir superar la percepci3n de la pol3tica social como un peso social que exclusivamente debe dirigirse a colectivos que necesitan su ayuda para salir de la marginaci3n. En este sentido, es cierto que siempre van a existir personas que deben encontrar respuesta a sus necesidades, pero adem3s deben buscarse otras formas de sumar y no de restar, de ser una contribuci3n m3s y constituirse, "*no s3lo un gasto pasivo a cargo de la sociedad sino tambi3n una inversi3n productiva para el cambio de la sociedad*"³⁷

La pol3tica social en un estado de Bienestar, debe dirigir sus esfuerzos hacia la prevenci3n y orientarse hacia las causas que provocan esos efectos. La acci3n social, debe diversificarse a una mayor velocidad en funci3n de nuevas necesidades tales como inmigraci3n, refugiados, educaci3n permanente, nuevos colectivos marginales y el espacio organizativo que proponemos dada la situaci3n actual, debe ser el 3mbito aut3nomico.

37. Marchioni, M.(1997). *Planificaci3n social y organizaci3n de la comunidad. alternativas avanzadas a la crisis*. Madrid: Editorial Popular. P 28.