

ENCUENTRO 13: SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

A. INTRODUCCIÓN

Incluye programas educativos en distintos sectores de intervención: infancia, mujer, familia, minorías, empleo, discapacitados...

En este encuentro por ámbitos han participado 32 congresistas y ha sido dinamizado por:

SILVIA BATET TRIAS (Servicios sociales de Figueres, Girona) CEESC.

B. DOCUMENTOS PARA EL DEBATE

Documento 1.

GUIÓN DE TRABAJO: SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

SILVIA BATET TRÍAS

Se propone al grupo el siguiente esquema de trabajo, de acuerdo con el encargo que se nos hace desde la organización del congreso:

1. OBJETIVOS

1. Hablar y discutir sobre las problemáticas que hallamos en el ejercicio diario de nuestra profesión en nuestro ámbito de trabajo, los servicios sociales de atención primaria.
2. Extraer de la discusión reivindicaciones susceptibles de ser elevadas al estamento político.
3. Elaborar 2 conclusiones que resuman lo más posible el trabajo y la discusión del grupo.

2. METODOLOGÍA

2.1. PRIMERA SESIÓN

Lectura de las dos comunicaciones presentadas en el congreso en relación a nuestro ámbito de trabajo.

- Discusión de las ideas principales expuestas.
- Lluvia de ideas sobre temas a discutir en el grupo.

2.2. SEGUNDA SESIÓN

- Discusión de las ideas planteadas en el grupo.
- Concreción de la discusión en forma de conclusiones y reivindicaciones.

3. PRIMERA SESIÓN

Se presentan dos comunicaciones:

1. “Los servicios sociales como contexto para la institucionalización y profesionalización del educador social”, de Carme Orte Socias y Martí X. March i Cerdà (Illes Balears).

Ideas principales:

En los servicios sociales de atención primaria se actúa más en relación a las demandas, lo que conlleva una cierta burocratización del trabajo, que en relación a las necesidades.

Trabajar únicamente sobre la demanda conlleva burocratización del trabajo, evaluaciones cuantitativas y trabajar sobre la exclusión (en negativo). En cambio, trabajar sobre las necesidades conlleva trabajar desde la prevención, evaluación de los procesos de cambio (cualitativa) y trabajar para la inclusión (en positivo).

Actualmente los procesos de evaluación reflejan más el número de casos atendidos que los cambios generados por las actuaciones.

Se trabaja más sobre la exclusión en si que sobre la prevención.

Hace falta una nueva definición y concepción de los servicios sociales que se dirija más hacia la prevención y no se centre únicamente en el discurso de la demanda y la exclusión.

De la multidisciplinariedad se debe pasar a la interdisciplinariedad; éste es un proceso educativo que debe elaborar el propio equipo.

Se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿Realmente los servicios sociales cumplen la función que deben cumplir?
- ¿Son eficaces y eficientes?
- ¿Responden a necesidades o únicamente a demandas?

2. “El estado de bienestar social y los servicios sociales. Las dudas sobre su configuración ideal como elemento de reflexión del educador social”, de Rosa Ameijeiras Sáez (Extremadura).

Ideas principales:

- La flexibilidad del estado del bienestar: no es estable, es cuestionable.
- Se crean nuevas necesidades sociales a las que hay que dar respuesta.
- Existen diferencias entre las diferentes comunidades autónomas en cuanto al acceso al estado del bienestar.
- Hay que trabajar desde el ámbito autonómico para llegar a las necesidades reales. No valen las grandes líneas.
- Hay que entender la acción social no sólo como un gasto.

4. LLUVIA DE IDEAS SOBRE DIFICULTADES Y TEMAS A DISCUTIR EN EL GRUPO ADEMÁS DE LOS EXPUESTOS EN LAS COMUNICACIONES

Se deberían modernizar los Servicios sociales aprovechando la incorporación más tardía de los educadores en los equipos, pero lo que hacemos es trabajar en la misma línea que los trabajadores sociales por el hecho de habernos incorporado más tarde.

Los educadores tendemos a no documentar ni registrar nuestras intervenciones, con la excusa de que no debemos encerrarnos en los despachos. Debemos reivindicar el rigor metodológico y la utilización de las herramientas de registro.

Los procesos de evaluación deberían evaluar la mejora de la calidad de vida, si nuestras acciones han sido un inicio lanzadera de procesos de cambio.

El aumento de recursos (que siempre estamos reclamando) no siempre conlleva una mejora de los servicios. Hay que mejorar la gestión de los recursos existentes.

La burocratización como elemento de calidad conlleva:

- Más dificultad de trabajar en medio abierto y que éste sea valorado.
- Abandono del trabajo comunitario.
- No se dan procesos de participación de la comunidad.
- Limitaciones a la creatividad y la libertad de las personas.
- Los educadores sociales nos hemos incorporado a los equipos para sustituir a los trabajadores sociales en aquello a lo que no llegaban: el contacto directo con la gente, con la comunidad. Ahora lo estamos perdiendo también nosotros.
- Estamos perdiendo la esencia del trabajo con la comunidad. No se trata de dar respuesta, sino de permitir que la comunidad tome decisiones.
- Hay dificultades en la diferenciación de funciones con las diversas disciplinas que componen los equipos.
- En ocasiones se da una utilización política de los servicios sociales y de la figura del educador. ¿Cómo desvincularse de todo eso?
- No hay continuidad en los proyectos. Se depende demasiado de subvenciones. Los servicios sociales no están institucionalizados. Hay mucha improvisación. Los proyectos que se inician con subvenciones después no son asumidos por la administración.
- Dificultad para preservar la confidencialidad de los datos en los ayuntamientos pequeños.
- Hay una estigmatización de los servicios sociales en la población en general como algo negativo.

C. COMUNICACIONES LEÍDAS EN EL ENCUENTRO

Comunicación 1.

LOS SERVICIOS SOCIALES COMO CONTEXTO PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL EDUCADOR SOCIAL

MARTÍ X. MARCH I CERDÀ

CARMEN ORTE SOCIAS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Universidad de las Illes Balears

1. DEL EDUCADOR SOCIAL SIN CONTEXTO DE INTERVENCIÓN A LA PLURALIDAD DE ESPACIOS DE INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA

La historia de la figura del educador social es, tal como se ha ido planteando de los diferentes estudios que sobre este profesional se están realizando, un proceso largo y complejo, en el que se ha pasado de la existencia de una figura asistencial, individual y con poca formación, a otra situación más compleja en la que

la formación, la legislación, el trabajo en equipo y la existencia de un contexto institucionalizado para la intervención, resultan fundamentales.

En el marco de este proceso de construcción de esta figura profesional, la configuración de espacios institucionales dentro de los cuales el educador social realiza sus funciones, es fundamental, ya que implica un reconocimiento profesional y social del mismo, y además ello exige la existencia de unas reglas del juego claras y explícitas que posibilite un desarrollo profesional del educador social.

Por tanto, la delimitación de los contextos institucionales de intervención del educador social es fundamental para vertebrar y fundamentar la educación social. Efectivamente la función del profesional de la educación social no puede plantearse en una dimensión individual, sino que debe integrarse y contextualizarse dentro de los diferentes espacios e instituciones de intervención socioeducativa. Y este hecho resulta fundamental en la perspectiva de dar coherencia y consistencia al trabajo del educador social. Cualquier profesión en su proceso de institucionalización social necesita de la delimitación de espacios reconocidos de intervención.

En esta perspectiva, los contextos de intervención socioeducativa del educador social podrían ser, en principio, los siguientes: Los servicios sociales comunitarios y especializados, los centros culturales, los museos o las bibliotecas, los centros juveniles, los clubes de ocio o los campamentos o las colonias de verano, los centros de la tercera edad, los centros de educación de adultos o de formación ocupacional, los centros de educación ambiental, las granjas-escuelas, etc. Pero, incluso, puede la institución escolar ser –y debe ser– un espacio para la educación social. Se trata, pues, de una pluralidad de centros, de espacios y de contextos de intervención de la educación social.

Esta pluralidad de centros y de contextos debe implicar su conocimiento teórico y práctico por parte de los futuros profesionales de la educación social durante su proceso formativo, no sólo a través de las materias y de los créditos teórico-prácticos anteriormente planteados, sino también del Prácticum de la educación social y de los seminarios que de forma específica se realicen y se impartan durante los diversos cursos de la Diplomatura. En cualquier caso, la existencia de un currículum formativo que reconozca esta pluralidad de contextos –y ello es, ya, de entrada una diferencia sustancial con la figura del docente, del profesor o del maestro, que tiene la institución escolar como referente institucional básico y, de hecho, único– implica, de entrada, una complejidad de situaciones, de legislaciones y de procesos organizativos. Y, ante esta complejidad, es necesario llevar a cabo una formación de carácter metodológico y con capacidad

de adaptación a las nuevas situaciones en los que el educador debe trabajar, con otros profesionales y con otros educadores, y, además, en espacios cada vez más organizados y más institucionalizados. Así pues, el conocimiento de los contextos de intervención del educador social debe significar una formación global y completa de este profesional para poder posibilitar que la inserción dentro del mercado de trabajo tenga en cuenta este factor.

Por tanto, lo que resulta evidente es que el proceso de institucionalización de la figura del educador social, debe correlacionarse con el proceso de institucionalización de los contextos profesionales, organizativos y sociales de intervención socioeducativa de esta profesional. Y sólo cuando este proceso sea un hecho consolidado, podremos avanzar, también, en la sistematización de la Pedagogía Social, como consecuencia de los procesos de reflexión, de acción y de investigación.

Una prueba evidente de que la pedagogía y la educación social se encuentra en un proceso de consolidación progresiva es la existencia de reflexiones, de experiencias, de investigaciones y de publicaciones sobre los nuevos contextos y espacios de la educación social (A. Petrus, 1988, V. Garrido y S. Redondo, 1992, J. Trilla, 1993 a y b, J. L. Oliver y J. Quevedo, 1994, J. Franch y A. Martinell, 1994, Autores Varios, 1998, L. Pantoja, 1998, C. Orte y Martí X. March, 2001, etc.). Efectivamente, la realidad, la legislación y las acciones de intervención socioeducativa demuestran que la pluralidad de contextos institucionalizados de educación social empieza a ser una realidad compleja e interesante.

Efectivamente, la construcción y la sistematización de la Pedagogía Social implica necesariamente delimitar los contextos institucionales desde los cuales llevar a cabo una intervención educativa. Hay que tener en cuenta que sólo a partir de la institucionalización de la escuela, como mecanismo social de educación responsabilizada por la sociedad, se pudo llevar a cabo un proceso de institucionalización de la Pedagogía, de la reflexión pedagógica, de la metodología didáctica, de la organización escolar, del propio docente y profesor, etc. Por tanto, la conceptualización de la Pedagogía Social implica tener unos contextos desde los cuales poder intervenir, y a partir de los cuales se puede, seriamente, empezar a reflexionar y a investigar con rigor.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES, UN ESPACIO FUNDAMENTAL DE INTERVENCIÓN EN EDUCACIÓN SOCIAL

En el proceso de la construcción y sistematización de la Pedagogía Social y las Pedagogías Sociales, el desarrollo de la Pedagogía de la Inadaptación Social implica necesariamente delimitar los contextos institucionales desde los cuales llevar a cabo una intervención educativa; y en esta perspectiva los servicios sociales constituyen el espacio fundamental –pero no único– para llevar a cabo diversas intervenciones en el ámbito de la inadaptación social.

La existencia de unos contextos de intervención con relación a la inadaptación social en sus diferentes niveles implica, en primer lugar, una opción política; y cuando se plantea la opción política, lo hacemos en una perspectiva amplia en el sentido de que el hecho de llevar a cabo una intervención educativa sobre la problemática social, implica una decisión de prioridades sociales y de contratación de profesionales para llevarla a cabo. Por tanto, debe existir la conciencia de esta problemática, la decisión de resolverla y de diseñar una política para ello, la necesidad de intervenir educativamente dentro de un enfoque pluridisciplinar y, finalmente, la contratación de profesionales de la educación social para ejecutar dicha acción educativa. Y todo ello debe plantearse dentro de una perspectiva histórica y social concreta y determinada.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los contextos de intervención educativa sobre la inadaptación social son y deben ser plurales en todas las perspectivas y dimensiones. Es decir, no existe un sólo contexto desde el cual poder intervenir, no sólo porque la problemática de la inadaptación social es compleja y diversa en sus causas, en su diagnóstico y en su resolución, sino también porque en la sociedad existen diversas instituciones desde las cuales llevar a cabo intervenciones educativas. Con todo, los contextos fundamentales, desde los cuales intervenir, son los servicios sociales, la institución escolar y la comunidad, a través de sus diversas instituciones culturales, cívicas, deportivas, sociales, etc.

De estos contextos, y en nuestra opinión, los servicios sociales son los más prioritarios y significativos, por la trascendencia que han tenido, tienen y tendrán. La institucionalización de los servicios sociales en España, a partir de la década de los años 80, ha supuesto no sólo la constatación de la necesidad de la intervención educativa, sino también la realidad de la misma con la contratación de pedagogos y de educadores, tanto en los servicios sociales generales, como en

los servicios especializados, y con la existencia de programas de intervención educativa con relación a los diferentes problemas existentes.

En esta perspectiva de la institucionalización de los servicios sociales, ello ha repercutido en el inicio de la construcción teórico-práctica de la Pedagogía de la Inadaptación Social, la aprobación por parte de las Comunidades Autónomas de Leyes de Servicios Sociales y la creación de servicios sociales por parte de los Ayuntamientos y de los diversos organismos de la Administración Local.

Pero ¿qué entendemos por servicios sociales? No cabe ninguna duda que a pesar de la existencia desde hace años de servicios sociales, la necesidad de conceptualizar y definir los mismos, resulta fundamental, si queremos llevar a cabo un proceso de reflexión sobre los mismos, desde la óptica de la educación social. Así, T. Montagut (1998: 187-188) nos plantea dos enfoques sobre los servicios sociales:

“Según un primer enfoque –en el que son tratados en un sentido amplio–, los servicios sociales son aquel conjunto de actividades y prestaciones que comprenden la sanidad, la seguridad social, la educación, la vivienda, políticas de ocupación y los servicios personales –o servicios sociales, en sentido estricto–. Este planteo es equivalente a lo que hemos venido denominando la política social. Un segundo enfoque –o los servicios sociales en sentido estricto– se refiere a los ámbitos de cobertura de aquellas políticas que atienden problemáticas relacionadas ya sean con determinadas necesidades individuales como, por ejemplo, servicios a la infancia, a la adolescencia, la vejez, las deficiencias, las drogodependencias o con problemáticas que presentan determinados colectivos, por ejemplo, situaciones de pobreza, de marginación o de problemas étnicos y todas aquellas necesidades de asistencia que de ellos se derivan. Este último enfoque es el que se viene utilizando en nuestro país”.

Por tanto es evidente que si bien el trabajo educativo en los servicios sociales se dirige a los colectivos de exclusión social, es evidente que el objetivo de los mismos debe plantearse en términos de inclusión de estos grupos de marginación y de inadaptación. Pero, al mismo tiempo, resulta evidente que un planteamiento adecuado de los servicios sociales debe implicar la prevención de todas aquellas situaciones de riesgo con el fin de evitar la exclusión de dichas personas y grupos.

Esta definición y conceptualización de los servicios sociales se concreta en la existencia de los servicios de base o de atención primaria y los servicios secundarios o de atención especializada, de acuerdo con los planteamientos que desde el mundo hospitalario ha impregnado los servicios sociales. En este sentido es interesante tener en cuenta, partiendo de lo que en su día, sistematizó la Escola Flor de Maig d'Educadors Especialitzats, las características de estos dos tipos de servicios sociales (V. Núñez, 1990: 174-175): 582.

Los Servicios de Atención Primaria otorgan prioridad a la prevención realizando un abordaje globalizador y polivalente de las problemáticas sociales. Para esto se diseña como recurso la consolidación de equipos multidisciplinares de base, en los que se inserta el Educador Especializado...

(...)

Por lo que respecta a los Servicios Especializados, cabría señalar que éstos atienden a las problemáticas que sintetizan la marginación/inadaptación social.

Así en el caso de los servicios sociales de asistencia primaria hay que destacar los servicios sociales de base, los centros abiertos, los centros de día de diversas problemáticas, los centros de la tercera edad, los centros de información para los diversos colectivos con problemas, etc. Y en el caso de los servicios especializados hay que hacer referencia a los centros de tratamiento de las toxicomanías, a las instituciones de reforma o a las penitenciarias, a las residencias para diversas problemáticas y a los centros cerrados, etc.

Por tanto, los servicios sociales son un contexto fundamental para empezar a llevar a cabo un proceso de institucionalización profesional y social del educador social, y al mismo tiempo, un elemento fundamental para la construcción de la Pedagogía Social y de la Pedagogía de la Inadaptación Social, posibilitando un proceso de reflexión sobre la praxis; sólo esta unión de la teoría y de la praxis puede ayudar a fortalecer los procesos de intervención socioeducativa, la reflexión sistemática y la institucionalización de espacio para el ejercicio profesional del educador social.

No obstante, lo que hemos planteado, y a pesar de lo que se ha avanzado en el proceso de institucionalización de la figura del educador social y de la sistematización de la Pedagogía Social, es necesario tener en cuenta, con relación a los servicios sociales, los siguientes elementos: En primer lugar hay que huir de los procesos reduccionistas, tanto en el sentido de definir los servicios sociales con relación a la marginación, como en el sentido de definir estos servicios desde una perspectiva de globalidad abstracta, dirigidos a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en general. De acuerdo con el objetivo de huir estos dos reduccionismos, la delimitación de los servicios sociales debe articularse en torno a dos ejes fundamentales: Por una parte en la conceptualización de los servicios sociales como un derecho de todos los ciudadanos y con el desarrollo de acciones específicas dirigidos a colectivos desfavorecidos. Y por otra parte en el diseño participativo de las estrategias orientadas al desarrollo de las personas, de los grupos y de la comunidad. Este enfoque resulta fundamental si queremos avanzar en una con-

cepción positiva e inclusiva de los servicios sociales, y, por tanto, en la definición de las funciones específicas del educador social.

En segundo lugar hay que hacer referencia a las dificultades existentes para que estos servicios sociales se conviertan en una realidad preferentemente socioeducativa. Las dificultades son, en este sentido, de diferentes características: corporativistas, económicas, puestos de trabajo no definidos, salarios bajos, luchas profesionales, etc. Por tanto la definitiva inserción de los educadores sociales dentro del contexto de los servicios sociales debe tener en cuenta las dificultades de carácter profesional pueden impedir la existencia de un profesional definido, polivalente y con capacidad de trabajo en equipo.

En tercer lugar resulta evidente que la institucionalización del educador dentro de los servicios sociales necesita de la necesidad de cambiar la concepción de los mismos. Y este cambio debe dirigirse a reforzar la dimensión educativa y pedagógica de los servicios sociales. Efectivamente, la ruptura del sentido asistencial e individualista de los servicios sociales se debe operativizar en la definición educativa de los mismos. Los servicios sociales no se deben especializar en dar recursos, prestaciones y servicios específicos a determinados colectivos y personas, que pueden llegar a cronificar su situación de exclusión social. Se trata de posibilitar que los servicios sociales den elementos para poder abandonar las situaciones de marginación y de inadaptación, e insertarse, de forma positiva y activa, dentro del contexto social. Los servicios sociales no pueden limitarse a “dar pescado”, sino “enseñar a pescar”. Y este cambio de objetivo significa la construcción de un nuevo paradigma del sistema de servicios sociales desde la concepción pedagógica y educativa. Ello, además de reforzar el trabajo de los educadores sociales, implica cambiar la concepción profunda de los servicios sociales.

En cuarto lugar resulta fundamental, y como consecuencia del punto anterior, romper el proceso de burocratización de los servicios sociales. Así, las preguntas que nos podemos formular son diversas y plurales: ¿están cumpliendo las funciones que teóricamente habían de cumplir?, ¿están posibilitando los servicios sociales una mejora real de la calidad de vida de los diversos grupos sociales?, ¿están transformando los servicios sociales la vida social?, ¿son eficaces los diversos servicios sociales?, ¿responden los servicios sociales a las diversas necesidades sociales?, ¿o son los servicios sociales órganos burocráticos que sólo actúan sobre la base de demandas de determinados colectivos?, ¿están trabajando los servicios sociales en la reducción de la dualización social? En definitiva, y de forma general, ¿estamos asistiendo de un proceso de burocratización de los servicios sociales, que se están alejando cada vez más de la realidad social?...

A pesar que dar respuesta a estas preguntas resulta muy complejo, es necesario reflexionar sobre una serie de puntos:

1. Los estudios sociológicos y económicos están constatando un progresivo incremento del malestar y de la dualización social, a pesar de las políticas sociales puestas en marcha.
2. Si la década de los años 80 se caracterizó en España no sólo por la creación y expansión de los servicios sociales, sino también por la consolidación de los diferentes profesionales del trabajo social, a partir de la década de los años 90 hasta la actualidad, estamos asistiendo a un creciente malestar profesional, de congelación de las diversas iniciativas sociales y de burocratización de los procesos de trabajo social.
3. La falta de resultados claros y evidentes en relación a las inversiones realizadas en relación a la resolución relativa de las diversas problemáticas sociales existentes. Además, y a todo ello, hay que añadir la ausencia de la institucionalización de la cultura de la evaluación de las políticas y de los servicios sociales, en tanto que opción política y necesidad profesional, para la toma de decisiones sobre los efectos de las acciones realizadas.
4. La falta de renovación y cambio de las políticas sociales, y la necesidad, a pesar de ello, de diseñar políticas sociales nuevas, de acuerdo con los nuevos tiempos y las nuevas necesidades. Se trata de, partiendo de la realidad actual, de plantear nuevos caminos de la política social que sin poner en cuestión los principios de universalidad, de sectorización, de integración o de prevención, concretar estos mismos principios a partir de las prioridades y de las necesidades más profundas, a través, además, de replantear el papel de los diversos profesionales que trabajan el contexto de los servicios sociales.
5. Y finalmente, todo ello debe enmarcarse en el contexto de la crisis y de la sociedad del bienestar, que, al margen de los diferentes enfoques e ideologías que sobre la misma existen, necesita de una reforma en profundidad, que, reforzando el papel de la iniciativa pública, sea capaz, de acuerdo con el enfoque pedagógico de los servicios sociales, de incentivar la responsabilidad de los individuos y de los grupos sociales.

3. DESARROLLO Y CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El desarrollo científico, profesional y social de la Pedagogía Social no sólo se ha plasmado, de una forma clara y manifiesta, en la sistematización de la misma, en la realización de investigaciones socioeducativas cada vez más potentes y significativas o en la influencia social de la misma, sino también en la construcción de nuevos espacios profesionales, que, cómo ya se ha planteado anteriormente, son una respuesta a las viejas y a las nuevas necesidades educativas que la sociedad actual está demandando.

Sin embargo esta respuesta educativa a las demandas de la sociedad debe contextualizarse dentro de un planteamiento político concreto. Efectivamente la institucionalización de la Pedagogía Social y de la educación social debe enmarcarse en el desarrollo del Estado y de la Sociedad del Bienestar y en la realización de políticas sociales de carácter global y de carácter específico.

La construcción, y la consolidación del Estado del Bienestar, como forma de organización y como opción política, ha tenido y tiene, lógicamente, diversos impactos: el proceso de generalización de las políticas sociales, desde una perspectiva de universalización y de generalización, la puesta en marcha de estructuras organizativas que den respuesta a las diversas necesidades sociales, la configuración de servicios específicos para diversos colectivos, la consolidación de procesos de profesionalización que sean capaces de dar respuestas eficaces a los problemas existentes, etc.

En este sentido es evidente que el surgimiento del educador social, con el precedente claro del educador especializado, debe contextualizarse en este marco histórico y socio-político, y además desde la perspectiva de la configuración de políticas keynesianas, el Estado y la iniciativa pública juegan un papel fundamental en la puesta en marcha de políticas sociales de carácter global y de carácter sectorial en el ámbito de educación, de sanidad, de vivienda, de pensiones y seguridad social o de servicios sociales.

Por tanto, resulta evidente que la institucionalización de las políticas sociales, en el marco de los planteamientos socialdemócratas, supone la plasmación operativa del principio de la solidaridad, en tanto que superación de los modelos asistenciales y caritativos. Una solidaridad definida por L. de Sebastián (1998: 16) de la siguiente manera:

“El reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad.”

Esta definición de solidaridad supone la aceptación de un conjunto de obligaciones que nacen de la “condición humana”, es decir, de las características de la vida de los seres humanos en un contexto histórico determinado. Ello supone que la solidaridad da respuesta a necesidades específicas en momentos históricos concretos, y que estas necesidades se van modificando en función de las circunstancias, de las situaciones, de los grupos, de los momentos o las percepciones. En cualquier caso lo que resulta evidente es que la configuración del estado y de la sociedad del bienestar supone la plasmación real del principio de la solidaridad, la ruptura del individualismo y la realización de acciones que no sólo posibilitan el bienestar de la sociedad en general, sino también de los sectores que por razones de clase social, de edad, de género, de procedencia o cualquier otra situación, necesitan de una atención especializada.

De todo ello y en el marco de esta necesaria reforma del estado del bienestar, los servicios sociales no sólo necesitan de una reconversión de los mismos, de acuerdo con la aplicación e institucionalización de la cultura de la evaluación, sino también de una nueva concepción de los servicios sociales, que, de forma operativa, den respuesta a las viejas y las nuevas necesidades sociales.

La redefinición de estos nuevos servicios sociales, en el marco de la reforma del Estado y de la Sociedad del Bienestar, debe plantearse en el sentido que define A. Giddens (1999: 139) de bienestar positivo:

“El bienestar positiu hauria de reemplaçar cadascun dels conceptes negatius de Beveridge per la seva versió positiva; en lloc de l'Escassetat, autonomia; no la Malaltia, sinó la salut activa; en comptes de la Ignorància, l'educació com una part de la vida que continua; en lloc de la Misèria. el bienestar; i en comptes de la Desocupació, la iniciativa”.

Se trata, pues, de salir del discurso esclerotizante de las políticas sociales, de los servicios sociales, y empezar un discurso inclusivo, positivo, solidario, participativo, activo responsable, dinámico, evaluativo y pedagógico del Estado y de la Sociedad del Bienestar Social. Un nuevo modelo de política social, que, partiendo de la hegemonía de la iniciativa pública, sea capaz de integrar las iniciativas sociales y la responsabilidad individual. Una nueva concepción de los servicios y recursos sociales que integre, como elemento fundamental, la implantación de la cultura de la evaluación que posibilite la reconversión profesional, que tenga una visión cambiante de la política social y que impida la fosilización del trabajo de los trabajadores y de los educadores sociales.

La institucionalización y la profesionalización definitiva de los educadores sociales en el contexto de la política social puede y debe contribuir a la construcción de unos nuevos servicios sociales, de acuerdo con los presupuestos planteados, en los que la dimensión, profundamente educativa de los mismos, resulta esencial.

BIBLIOGRAFÍA

- AUTORES VARIOS (1998) *Sectores emergentes en el campo de la educación permanente*. Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears y Diálogos
- DE SEBASTIÁN, L. (1998) *La solidaridad*. "Guardián de mi hermano" Barcelona, Ariel
- FRANCH, J. y MARTINELL, A. (1994) *Animar un proyecto de educación social. La intervención en el tiempo libre*. Barcelona, Paidós.
- GARRIDO, V. y REDONDO, S. (1992) *La intervención educativa en el medio penitenciario*. Zaragoza, Diagrama.
- GIDDENS, A. (1999) *La tercera vía*. Barcelona, Edicions 62.
- NÚÑEZ, V. M. (1990) *Modelos de educación social en la época contemporánea*. Barcelona PPU.
- ORTE, C. y MARCH, M. X. (2001) *Pedagogía de la Inadaptación social*. Valencia, Nau Llibres.
- OLIVER, J.L. y J. QUEVEDO (1994) "la intervención del pedagogo en servicios sociales comunitarios". En Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social, N^o 9.
- PANTOJA, L. (1998) *Nuevos espacios de la educación social*. Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto.
- PETRUS, A. (1988) "Servicios sociales y Pedagogía Social" En Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social, n^o 3, pp. 147-154.
- TRILLA, J. (1993,a) *La educación fuera de la escuela*. Barcelona, Ariel.
- TRILLA, J. (1993, b) *Otras educaciones. Animación sociocultural, formación de adultos y ciudad educativa*. Barcelona, Anthropos y Universidad Pedagógica Nacional.

Comunicación 2.

EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES. LAS DUDAS SOBRE SU CONFIGURACIÓN IDEAL COMO ELEMENTO DE REFLEXIÓN DEL EDUCADOR SOCIAL

ROSA AMEIJERAS SAIZ

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 gestión económica y dirigiéndolos al logro del bienestar de toda la sociedad⁷³. Su objetivo es la redistribución de bienes entre los grupos o individuos que no pueden satisfacer por sí mismos alguna de sus necesidades. Es una concepción relativamente moderna porque, aunque los antecedentes del moderno Estado de Bienestar pueden situarse a finales del siglo XIX, según diversas fuentes este no se empieza a desarrollar en distintos países de nuestro entorno hasta mediados del siglo XX⁷⁴.

Desde sus propios fundamentos teóricos, la implicación del estado en la consecución de fines sociales y el establecimiento de una serie de medidas a las que cualquier ciudadano tiene derecho simplemente por serlo, supone un avance

⁷³ Puede verse la evolución del Estado Asistencial al Estado de Bienestar en MONTAGUT, T. (2000). *Política Social: Una introducción*. Barcelona: Ariel, cap 3.

⁷⁴ Véase FERMOSEO ESTÉBANEZ, P. (1994). *Pedagogía Social: fundamentación científica*. Barcelona: Herder Fermoso señala tres hechos importantes que impulsan el Estado de Bienestar: el hundimiento de la Bolsa en Nueva York en 1929, la publicación de la "Teoría General" de J.M. KEYNES y el final de la Segunda Guerra Mundial.

notable y una gran diferencia, ya que antes de reconocerse los principios del moderno Estado de Bienestar, las medidas adoptadas ante colectivos específicos por diferentes circunstancias marginadoras, tales como el sexo o la condición social, eran respuestas que les diferenciaban permanentemente del resto de la ciudadanía⁷⁵.

La concepción 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 población, así como la de determinados colectivos necesitados o marginados. El tránsito desde la caridad a la beneficencia y desde la beneficencia a un Estado de Bienestar, ha supuesto un complejo proceso de evolución hasta llegar a la presente forma de control por parte del Estado, porque, independientemente de la forma, históricamente en todas las sociedades siempre han existido colectivos y sujetos desfavorecidos a los que se atendía a través de diversas instituciones y mecanismos, incluso redes de apoyo natural entre vecinos y familiares que intentaban paliar estas necesidades. La propia evolución de la sociedad y la complejidad derivada de la dispersión de instituciones, recursos y objetivos, provoca que se delegue en el estado su atención, que a su vez lo hace en distintas instituciones intermedias. Sucesivamente, los propios ciudadanos poco a poco van desentendiéndose cada vez en mayor medida de esta responsabilidad y adjudicándosela 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 través del tiempo hacia una progresiva universalización, abarcando cada vez más ámbitos y usuarios, adaptándose a diferentes formas de llevarlo a la práctica en función de los contextos políticos y económicos de los diferentes países. Además, no puede hablarse en sentido estricto de un modelo unidimensional de Bienestar Social, ya que se ha acometido su interpretación de diferentes maneras en función de diversas corrientes teóricas, –en las que no ahondaremos– y que desde los años sesenta vienen posicionándose sobre el mismo tales como neo marxismo, neo liberalismo, corporativismo, pluralismo o radicalismo, que nos proponen diferentes formas de enfocar las políticas sociales y el Estado de Bienestar⁷⁶.

Como consecuencia de todo ello, se han estructurado de diferentes maneras, plasmándose en áreas de intervención tan variadas –por mencionar alguna–,

⁷⁵ GARCÍA HERRERO, G. (1987). Relación entre el sistema de protección y los Servicios Sociales. *Menores*, 5, pp. 45-53.

⁷⁶ En este sentido, se consideran trabajos clásicos para conocer la evolución histórica del Estado de Bienestar los de GEORGE, V.; WILDING, P. (1976); MISHRA, R. (1977) O PINKER, R. (1979).

como educación, 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 políticos, económicos o sociales, primando unos sobre otros, aunque es evidente que toda la ciudadanía tiene el derecho de disfrutar de todas las ventajas en los distintos ámbitos sin que se establezcan diferencias en cuanto a su proporcionalidad. En este sentido, es verdad que tampoco podemos hablar de consenso en cuanto a cuáles deberían ser las áreas que conformen el Estado de Bienestar ideal.

Podemos recurrir para ilustrar la “flexibilidad” a la hora de establecer estas áreas, a un documentado estudio⁷⁷ elaborado por el Instituto Lawrence R. Klein de la Universidad Autónoma de Madrid bajo la dirección de José Vicéns, en el que se analizan todas las Comunidades Autónomas, provincias y municipios con más de 1.000 habitantes de nuestro país. En el último capítulo, aparecen los doce indicadores de bienestar social que utilizan, dándoles 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 población; educación, cultura y ocio; empleo; condiciones de trabajo; vivienda y hogar; accesibilidad económica y seguridad vial; convivencia y participación social; seguridad ciudadana y por último, 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 participación social o el clima; sin embargo ¿Quién podría estar en desacuerdo con los indicadores de bienestar social propuestos?

A la dificultad de consenso sobre la configuración ideal, debemos añadir además, que estamos en un momento en el que muchos sectores sociales y políticos se plantean la crisis del Estado de Bienestar. Aunque se reconoce que parecen superadas viejas fórmulas basadas en la beneficencia y el control social como formas de intervenir ante las necesidades sociales y la marginación, también 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”⁷⁸ por causas tales como la expansión de

⁷⁷ Anuario Social de España (2004). Barcelona: Fundación La Caixa. Se recogen en el estudio más de 700.000 datos estadísticos ordenados en 600 variables.

⁷⁸ CRUZ ROCHE, I. (1985). El futuro del Estado de Bienestar. Críticas y alternativas. En CRUZ ROCHE, I.; DESDENTADO BONETE, A.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. *Política Social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*. Madrid: Siglo XXI de España Editores S.A. Consejo General de colegios oficiales de diplomados de trabajo social y asistentes sociales. Colección Trabajo Social, p. 97.

los gastos sociales que generan insuficiencia financiera del Estado, la crisis fiscal o el precio del dinero debido a los costos de financiación de la deuda pública. Incluso podemos encontrarnos con posturas más 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 ángulos políticos y sociales acusado de ineficiente económicamente, antidemocrático socialmente y deslegitimador políticamente”⁷⁹.

Podemos también recurrir a datos que corroboran estas contradicciones en nuestro país. Por ejemplo, los aportados por el Foro para la Integración Laboral de las Personas en Riesgo de Exclusión, integrado por colectivos no gubernamentales como Cruz Roja, o Cáritas que viene realizando estudios al respecto desde los años 70 y que nos informan que actualmente existe en torno a un 20% de la población, que según baremos internacionales, está por debajo del umbral de la pobreza, es decir, que estamos hablando de alrededor de ocho millones de españoles “pobres de solemnidad” o en situación de pobreza extrema. Cabe decir, además, que progresivamente a los colectivos tradicionalmente “excluidos” por sus rentas mínimas, tales como minorías raciales, inmigrantes o tercera edad, se están añadiendo otros grupos de nuevos pobres por causas muy variadas, como son las dificultades de los jóvenes 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 guarderías, colegios, sanidad o transporte⁸⁰.

En todo caso, a pesar de las múltiples contradicciones España a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 se constituye en un *Estado Social y Democrático de Derecho*, en el que el vocablo *social* debe entenderse vinculado al bienestar humano con el propósito de conseguir una mayor calidad de vida y una redistribución más equitativa de los bienes materiales y culturales entre los integrantes de una sociedad⁸¹; el Estado tiende a producir y distribuir bienes y servicios en los sectores básicos no rentables, o de poco interés para el capital privado como pueden ser educación, sanidad, cultura o vivienda: “*El Estado de Bienestar es*

⁷⁹ CRUZ ROCHE, I. (1985). Op. Cit., pp. 85-104.

⁸⁰ Se han utilizado datos del Observatorio Extremeño de la Juventud (2003). Formato CD. Junta de Extremadura: Consejería de Cultura: Dirección General de Juventud: Asociación para la investigación y el desarrollo educativo en Extremadura, dirigido por D. RAMÓN PEDRO RUBIO JIMÉNEZ.

⁸¹ *Documento elaborado por la Ponencia Técnica de evaluación del Plan Concertado de Servicios Sociales* (1997). Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales: Secretaría General de Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia y Subdirección General de Programas de Servicios Sociales.

*aquel donde predomina la acción estatal, de tal manera que sin romper con las estructuras capitalistas persigue la optimización de las condiciones de vida para todos*⁸².

Igualmente es verdad que existe una relación clara entre la situación política y los derechos sociales. Los periodos políticos de mayor desarrollo o más expansionistas, han propiciado el desarrollo de un mayor número de acciones encaminadas a conseguir un mayor Estado de Bienestar, con una relación clara en los países desarrollados entre el desarrollo económico y las prestaciones sociales⁸³. También influyen otros factores, como la evolución que se produce en otros países del entorno próximo. En este sentido, cabe destacar que España a partir de 1986 pasa a ser miembro pleno de la Comunidad Europea, lo que contribuye entre otras cosas a favorecer la introducción de medidas sociales, tanto para atenerse a sus recomendaciones como para acortar las distancias que, precisamente debido a variadas razones sociales y políticas, nos separaban de otros países y de los niveles alcanzados en sus correspondientes Estados de Bienestar⁸⁴.

A pesar del innegable avance que ha supuesto tanto en España como en otros países democráticos la garantía y defensa de los derechos y libertades fundamentales mediante un marco legal establecido, las ambivalencias existen y el debate sobre su configuración ideal no está cerrado, ya que inciden en su evolución y desarrollo muchos aspectos sociales, políticos, económicos y hasta técnicos, 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 más sectores sociales, supone una carga económica, vehiculizada a través de los impuestos, que a veces es difícilmente digerible por amplios sectores de la población. Y esto es así, porque, aunque teóricamente 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

⁸² SORIANO DÍAZ, A. (2000). La Educación Social y su ubicación. En GARCÍA MÁRQUEZ, J; ROMERO LÓPEZ, A; FERNÁNDEZ DE HARO, E. (Coord.) *Los nuevos yacimientos de empleo en educación social*. Véase: De la Calle Velasco, M^a D. (1997). Sobre los orígenes del Estado Social en España. En ESTEBAN DE VEGA, M. *Pobreza, Beneficencia y Política Social*. Madrid: Marcial Pons, pp. 127-151.

⁸³ RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994) La política social en España: 1980-1992. En *Documentación Social*, 96, pp. 175-201.

⁸⁴ RUEDA JOSEPH M^a. (1989). Encuentro: Servicios Sociales de Base. En *Encuentros en la Marginación*. Burgos: Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y Junta de Castilla y León. Centro de Investigaciones Educativas Fundación Sol Hachuel, pp. 55-84. Rueda incluso apostilla que todos los grupos políticos incluyen en su filosofía social la necesaria participación ciudadana, pero que instalados en el poder, ninguno la lleva a la práctica.

misma manera ni con la misma eficacia. Es lógico por lo tanto, que como contribuyentes tengamos en ocasiones un sentimiento de insatisfacción respecto a como se organizan y gestionan estos recursos.

No es nuestra intención posicionarnos sobre estas contradicciones, sino suscitar la reflexión 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 después 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 sí mismos los que generen todas las prestaciones de un Estado de Bienestar, como en el de un estado paternalista, absoluto responsable de su gestión y distribución⁸⁵.

Asumimos por lo tanto la plena- aunque como hemos atisbado no ideal- consolidación 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 español, creemos que debe situarse en un espacio territorial autonómico, en lo que consideramos un segundo nivel de concreción o planificación, después del estatal.

1. LOS SERVICIOS SOCIALES Y EL ÁMBITO AUTONÓMICO

España, a partir de la promulgación de la Constitución en 1978 inicia un proceso de reordenación administrativa que conlleva las transferencias de instalaciones, personal y créditos económicos desde la Administración del Estado a las comunidades autónomas, a las que se habilita para que asuman las competencias en servicios sociales. En el propio texto constitucional podemos observar como se señalan grupos o sectores que pueden, o deben ser, objeto de protección social⁸⁶. A partir de este marco normativo, se organiza y distribuye por todo el territorio un *Sistema Público 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 integración en la sociedad*”⁸⁷.

⁸⁵ Por ejemplo: minorías étnicas: Art. 14; Familia: Art. 39; Infancia: Art. 39; Mujer: Art. 39; Drogodependientes: Art. 43; Juventud: Art. 48; Minusválidos: Art. 49 o Tercera Edad: Art. 50.

⁸⁶ Según definición del Consejo de Europa: 1980.

⁸⁷ Asumimos los descritos en el Documento de la *Ponencia Técnica del Plan Concertado* (1997). Op. cit.

En el progresivo desarrollo de los principios constitucionales, los *Estatutos de Autonomía* que promulgan todas las comunidades autónomas se convierten en el marco jurídico que garantiza los derechos sociales de todos los ciudadanos. Todas las leyes de servicios sociales autonómicas que se desarrollan a partir de éstos, dotan de una normativa específica al sistema de servicios sociales dándole un carácter institucional, que aunque con diferente evolución, responde a una estructura más o menos similar y tiene unos principios inspiradores que podemos resumir en los siguientes⁸⁸:

- *Globalidad*: consideración integral de las personas o grupos y no sólo aspectos parciales.
- *Responsabilidad pública*: organización y reparto de responsabilidades en la estructura administrativa, aportando recursos técnicos y financieros.
- *Igualdad y universalidad*: todos los ciudadanos tienen los mismos derechos.
- *Descentralización*: estructura organizativa basada en el territorio, que garantiza la atención y los recursos mediante la sectorización territorial.
- *Integración*: 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.
- *Prevención*: actuando en el origen y las causas de los problemas.
- *Normalización*: utilizando las estructuras generales normalizadas existentes para toda la comunidad.
- *Participación*: de los propios usuarios y de otros colectivos sin ánimo de lucro
- *Principio de autonomía*: que resalta el protagonismo de las Comunidades Autónomas tanto en gestión, como en legislación
- *Planificación y coordinación*: estableciendo en los distintos niveles de la Administración Pública criterios de coordinación.

De manera más concreta, todas las comunidades autónomas asumen un sistema común de prestaciones y servicios en forma de ayudas, generalmente de carácter público, reguladas y sujetas a derecho. Se recogen en casi todas las leyes

⁸⁸ Las definiciones de cada uno de estos apartados están tomadas de las que aparecen en el *Catálogo de Prestaciones Sociales* (1998). Op. cit., puntos: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 y 3.1.5.

de servicios sociales autonómicas aunque con denominaciones diferentes. De forma sintética son las siguientes⁸⁹:

- *Información y orientación*: “conjunto de medidas que facilitan al ciudadano y a la comunidad en general, el conocimiento y acceso a los recursos en una relación de ayuda profesional, al objeto de garantizar sus derechos sociales, constituyendo a la vez un instrumento dinámico y eficaz para la planificación”.
- *Apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio*: “es una prestación básica de Servicios Sociales que presta una serie de atenciones o cuidados de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y técnico a familias y personas con dificultades para procurarse su bienestar físico, social y psicológico, proporcionándoles la posibilidad de continuar en su entorno natural”.
- *Alojamiento alternativo*: “conjunto de actuaciones para conseguir que el individuo en situación de necesidad cuente con un marco estable para el desarrollo de la convivencia”.
- *Prevención e inserción*: “Proceso de intervención social con el objetivo último de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas y grupos humanos, actúa sobre los factores asociados a la génesis de diferentes problemáticas o necesidades sociales, desarrollando actuaciones concretas para evitar su aparición, su reaparición o su agravamiento”.
- *Fomento a la solidaridad*: cooperación social, “responden al objetivo deseable de promover la solidaridad y participación social de la comunidad ante las situaciones de necesidad, haciendo partícipe a los ciudadanos de los problemas y soluciones de su entorno, procurando su identificación con la red básica de servicios sociales para lograr una mejor eficacia”⁹⁰.

Podemos resumir como característica más significativa de la evolución de los Servicios Sociales a partir de esta nueva reordenación organizativa, la evidencia de cuatro procesos concurrentes: extensión de la cobertura, asistencialización,

⁸⁹ Puede verse también: *El Sistema Público de Servicios Sociales* (1997). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Federación española de Municipios y Provincias y Junta de Extremadura.

⁹⁰ GUILLÉN, ANA M^a. (1997). Op. cit, pp, 151-178. Debe destacarse que el periodo de máxima reorganización, se sitúa entre 1982 y 1996 –periodo político en nuestro país influido por una concepción socialista y social demócrata, propia del gobierno socialista en el poder–.

contención del gasto y descentralización⁹¹. Es decir y en el mismo orden, se amplia y mejora la cobertura abarcando a más 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 contención del gasto al responsabilizarse del mismo el gobierno central y, por último, cristaliza un proceso de descentralización de los servicios sociales –se territorializan podríamos decir–, acercándose más al ciudadano.

Precisamente a causa, o como efecto de esta descentralización, se plantea la necesidad de cooperación entre la administración central, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Como consecuencia y a partir de la Ley de Bases del Régimen 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 través de diversas denominaciones como departamentos, institutos o servicios, en los pequeños municipios y zonas rurales que no tienen las mismas posibilidades económicas y de gestión, se intenta subsanar la previsible dispersión de su gestión y recursos a través de una nueva estructuración que integre de forma armónica 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 Autónomas a partir del desarrollo de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En lo que se refiere a su clasificación, los servicios sociales se han organizado en dos niveles:

- Un primer nivel de atención, que se plasma a través de los Servicios Sociales Básicos, Servicios Sociales de Base, Unidades Básicas de Acción Social, Unidades de Trabajo Social, u otras denominaciones según los distintos territorios⁹².
- Un segundo nivel, también con distintas denominaciones: Servicios Sociales Especializados, Sectoriales o Servicios Específicos⁹³.

⁹¹ VÉASE GARCÍA HERRERO, G. (1988). Los Servicios Sociales en el medio rural. En *Los Servicios Sociales en el medio rural*. Madrid: Colección Trabajo Social: Serie Documentos. Siglo XXI de España Editores S.A., pp. 10-103.

⁹² MARTÍNEZ, A. (1987). Cuestiones sobre Servicios Sociales Municipales. Barcelona. En *Revista de Trabajo Social*, 108, pp. 111-116. Martínez habla del “modelo redistributivo” que se corresponde con unos servicios comunitarios de atención primaria generalizada a todos los ciudadanos y unos servicios especializados que responden a necesidades de distintos colectivos o sectores con una necesidad social específica.

⁹³ *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria* (1998). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales, pp. 9 y 10.

Nos vamos a referir a ellos denominándolos genéricamente *Servicios Sociales Generales*, y *Servicios Sociales Especializados*, deteniéndonos a continuación en alguna de sus características.

Los *Servicios Sociales Generales* están dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas. Mediante un trabajo multidisciplinar se atiende al individuo, familia o comunidad a través de distintos programas de carácter asistencial o preventivo, con “*un ámbito de actuación circunscrito a un territorio, por la proximidad y fácil acceso a todos los ciudadanos y que coinciden con la zona donde desarrollan sus actividades los centros de Servicios Sociales*”⁹⁴. Se constituyen en un primer nivel de atención, derivándose a los especializados como segundo nivel. Su objetivo es la “*promoción y desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos mediante la información y asesoramiento de sus derechos y de los recursos sociales existentes y la promoción de asociaciones sociales que pretendan el desarrollo de la comunidad*”⁹⁵.

Los *Servicios Sociales Especializados* por su parte, son los que con sus actuaciones específicas tienden a la prevención, tratamiento e inserción en su caso, de determinados colectivos marginados como pueden ser⁹⁶: familia e infancia, juventud, personas mayores, mujeres, discapacitados, toxicómanos, minorías étnicas, transeúntes, marginados, inmigrantes, refugiados, apátridas y otros⁹⁷. 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 carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a características y necesidades especiales y comunes de grupos de población. Para la instauración, planificación y ubicación de estos servicios, prevalecen criterios tales como la localización y la distribución de necesidades o una mayor cualificación de los recursos humanos y materiales.

Puede afirmarse que desde su implantación y desarrollo en las diferentes comunidades autónomas, 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

⁹⁴ PERDOMO CEJUDO, J.G. (1986). *Asistencia Social y beneficencia: evolución, situación actual y perspectivas*. Madrid. Colección Trabajo Social. Serie Documentos, p. 289.

⁹⁵ Documento *Ponencia Técnica del Plan Concertado* (1997), op. cit.

⁹⁶ PERDOMO CEJUDO, J.G. (1986), op. cit., p. 289.

⁹⁷ FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1996), *Evaluación de programas en Servicios Sociales*. En FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. (1996), *Evaluación de programas. Guía práctica en ámbitos sociales, educativos, y de salud*. Madrid: Editorial Síntesis S.A. Cap. 7, p. 289.

mismos en las comunidades autónomas. Sin embargo, resulta difícil valorar su eficiencia o eficacia de manera global, ya que se ven mediatizadas por las diferencias entre ellas. Precisamente para articular una mejor cooperación y establecer objetivos comunes de las tres administraciones, es decir la central, autonómica y local, se crea un órgano gestor cuya labor se concreta en 1988 con una serie de Convenios firmados entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas que se conoce como *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, que funciona como tal desde 1992 y es considerado como el medio de consolidar una red de servicios sociales de gestión local. A partir de su instauración, se desarrolla un sistema de registro para recoger información sobre la implantación del programa. Aunque no es propiamente un sistema de evaluación, en algunas comunidades se realizan estudios que tratan de responder a la pregunta de si alcanza o no a la población objetivo por una parte y por otra, si el modo en que se prestan los servicios es congruente con las especificaciones del diseño⁹⁸.

Las características de los diferentes sistemas de servicios sociales de las comunidades autónomas, han sido objeto de interés, por ejemplo a través del análisis⁹⁹ 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, integración, coordinación, cooperación y participación. Entre las fuentes que pueden resultar más significativas relacionadas con los servicios sociales, deben destacarse las numerosas publicaciones que el Ministerio de Asuntos Sociales desde su creación en 1988 ha emitido, no sólo desde un punto de vista divulgativo en cuanto a sus propósitos, sino también estadístico, histórico y social¹⁰⁰.

Es un hecho innegable que la descentralización de los servicios sociales iniciada con el traspaso de las correspondientes competencias a partir de 1978 a las comunidades autónomas, marca un hito importante, sobre todo en lo que afecta a los aspectos relacionados con su financiación, los principios políticos que inspiren sus prioridades, su forma de gestión y organización, los criterios establecidos

⁹⁸ FERMOSE ESTÉBANEZ, O. (1998), op. cit.

⁹⁹ Véanse entre otras publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales: *Discurso de Comparecencias de la ministra MATILDE FERNÁNDEZ SANZ* (1990), op. cit.; *Otros fines de interés social, 1989-1992* (1992); *Indicadores de Protección social, Servicios Sociales y Programas de igualdad durante el período 1982-1992* (1993). *Memoria Anual 1993/Previsiones 1994* (1995) o el Documento elaborado por la *Ponencia Técnica de Evaluación del Plan Concertado de Servicios Sociales* (1997), op. cit.

¹⁰⁰ Documento elaborado por la *Ponencia Técnica de Evaluación del Plan Concertado de Servicios Sociales* (1997), op. cit.

en función de sus peculiaridades sociales y geográficas y la disponibilidad de sus recursos económicos y humanos.

Pero esta estructuración autonómica al mismo tiempo, supone una gran diversificación. Aunque hay rasgos comunes, como por ejemplo que todas las comunidades ubican estos servicios en una Consejería, que a su vez se estructura en diferentes órganos administrativos como Servicios, Direcciones Generales, Institutos o similar, cada una de ellas ha sufrido necesariamente su propio proceso de evolución, que ha sido distinto en función de factores tales como fecha de transferencias, características socio culturales o económicas y variables geográficas o políticas. 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 ubicación en diferentes administraciones públicas, en ocasiones insuficientemente relacionadas, distintas denominaciones y estructuras, así como el carácter de discrecionalidad en que se basa el sistema, entre otras causas, ha derivado hacia una situación de dificultad para identificar el Sistema de Servicios Sociales como entidad, lo que constituye uno de los puntos que fomenta la debilidad de las políticas de servicios sociales”¹⁰¹.

En relación con los estudios e investigaciones sobre los servicios sociales, puede destacarse que sospechamos diferencias autonómicas en cuanto a la implantación y desarrollo de sus respectivos sistemas sociales, pero se adolece de la falta de estudios sobre aspectos comparados o sus dificultades en función 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 métodos y técnicas de investigación y construcción de indicadores sociales¹⁰², no sólo útiles para el momento actual, sino que busquen respuestas para el futuro de poblaciones con necesidades cada vez más complejas y cambiantes.

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 más ínfimo de ingresos con vistas a la consecución del denominado “déficit cero.” En España, unas 70.000 familias perciben rentas mínimas de inserción. La cuantía y los criterios de concesión y duración de las mismas son competencia de las comunidades autónomas, existiendo grandes diferencias entre las mismas que,

¹⁰¹ CASAS AZNAR, F. (1990). Infancia y Política Social Municipal. En *Infancia y Sociedad* 4, pp. 25-34.

¹⁰² PERDOMO CEJUDO, J.G. (1986), op. cit., pp. 289-290.

por otra parte, coinciden en muchos casos con los indicadores que recogía el estudio anteriormente mencionado. Por ejemplo, comunidades autónomas como el País 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 autonómico, otros muchos parámetros económicos y políticos que condicionan el acceso de todos los ciudadanos a ese estado de bienestar al que teóricamente tienen derecho por igual.

Partiendo de que suscribimos la gran evolución 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 percepción peyorativa que se tiene de ellos, aspectos en los que no detenemos a continuación.

a) En cuanto al primer aspecto, de acuerdo a los principios considerados como básicos y recogidos en las Leyes de Servicios Sociales como la necesidad de descentralización, la gestión territorial, o la extensión de la cobertura, parece clara la necesidad de respetar los niveles municipales de planificación y gestión de los servicios sociales en su propio ámbito territorial y su coordinación con otros niveles de planificación superiores. Sin embargo, en muchos casos hay competencias que están 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 dispersión legislativa y de competencias, la falta de un dispositivo de información de conjunto para conocer las futuras demandas y necesidades, o la crisis económica, que puede interferir en el mantenimiento de políticas sociales de calidad¹⁰³.

Para paliar estos efectos¹⁰⁴ puede ser conveniente modificar, o en todo caso coordinar mas adecuadamente algunas competencias, de manera que, respetando el carácter de entrada que los servicios sociales básicos deben tener, se ajusten mejor a este nuevo marco comunitario descentralizado. Esto se debe a que distintas competencias que pueden tener un ámbito estatal, autonómico, provincial, comarcal, local o incluso provenientes de la iniciativa privada, pueden suponer en determinados casos duplicación de recursos, solapamiento o ineficacia en la gestión.

Voces críticas¹⁰⁵ apuntan incluso a la necesidad de establecer unos mínimos legales, dotar a la red primaria de los recursos necesarios en vez de hinchar los

¹⁰³ GARCÍA HERRERO, G. (1988), op. cit., pp. 10-103.

¹⁰⁴ Véase: RUEDA JOSEPH, M. (1989), op. cit., extracto de grabaciones magnetofónicas realizadas durante el encuentro.

¹⁰⁵ GARCÍA HERRERO, G. (1987), op. cit.

programas especializados, la estabilidad frente a la inseguridad de los cambios políticos, establecer criterios definidos de actuación para evitar la ayuda benéfica coyuntural o solucionar de forma racional la estructura administrativa con el fin de evitar que haya demasiados elementos planificando desde un mismo territorio. También parece necesaria una mayor coordinación y respeto entre los diferentes niveles de responsabilidad dentro de los servicios sociales, la definición de competencias e incluso, si se considera necesario, una nueva reordenación para soslayar defectos tales como que los servicios sociales por su modo de funcionamiento y el carácter de la oferta, pueden conducir al corporativismo, al burocratismo o a la ausencia de control democrático.

b) El segundo aspecto que se cuestiona, es que los servicios sociales son percibidos a veces como un fenómeno de subsidiación o de intervenciones puntuales basadas en el asistencialismo¹⁰⁶. Para oponerse y luchar contra esta concepción, es necesario establecer y delimitar los criterios de democratización y participación ciudadana en los mismos. Desde un verdadero Estado de Bienestar, se deben arbitrar medidas de discriminación positiva, es decir dar respuestas a un ámbito definido de necesidades sociales de los ciudadanos, a su vez basadas en la participación y la cooperación de movimientos sociales y con una progresiva cercanía a sus problemas y necesidades¹⁰⁷.

Como conclusión, resulta evidente que el sistema de Servicios Sociales llega cada vez a un mayor número 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 acción encaminada a optimizar el diseño del sistema público de servicios sociales, debe hacerse teniendo en cuenta la distinción de una acción social para, en y con la comunidad¹⁰⁸.

Resulta claro que partimos del inconveniente y de la dificultad de generalizar las formas organizativas y de gestión de los servicios sociales a la totalidad de las comunidades autónomas, puesto que su evolución 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

¹⁰⁶ GARCÍA HERRERO, G. (1987), op. cit.

¹⁰⁷ MARCHIONI, M. (1997), *Planificación social y organización de la comunidad*. Madrid: Editorial Popular, pp. 46, 47 y 48.

¹⁰⁸ MARCHIONI, M. (1997), *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis* Madrid: Editorial Popular, p. 28.

plenas competencias en la organización y gestión de sus servicios sociales tanto generales como especializados y por lo tanto, en el desarrollo y gestión del grueso de los programas de intervención 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 incidíamos en que no era nuestra intención cuestionar las grandes líneas de la política social, tampoco lo haremos en cuanto a la bondad o adecuación del actual Sistema Público de Servicios Sociales. Siendo realistas, conviene partir de la realidad existente. Partimos de un marco constitucional, que nos conduce como hemos dicho al ámbito autonómico 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 intervención, entendiendo que desde la territorialidad y la cercanía, se posibilita una mayor autonomía y adecuación a las necesidades reales de los posibles colectivos objeto de intervención. Esta actual organización autonómica está integrada por territorios que no todo el mundo puede estar de acuerdo en considerar como históricamente determinados –cuestión en la que obviamente no entramos–, pero que sin embargo, desde el punto de vista normativo, político y administrativo tienen un tratamiento uniforme. No es nuestro cometido cuestionar su adecuación, 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 transformación organizativa de la empresa social, como un conjunto de servicios integrados con otros servicios existentes en el mismo territorio y desde el que es posible atender de forma más eficiente a la demanda de una determinada comunidad.

2. CONCLUSIONES

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

Resulta necesario superar los factores que generan el cuestionamiento de la organización del actual Estado de Bienestar y de los Servicios Sociales y la insatisfacción de los propios ciudadanos, es decir superar la percepción de la política social como un peso social que exclusivamente debe dirigirse a colectivos que necesitan su ayuda para salir de la marginación. En este sentido, es cierto que siempre van a existir personas que deben encontrar respuesta a sus necesidades, pero además deben buscarse otras formas de sumar y no de restar, de ser una contribución más y constituirse, *“no sólo un gasto pasivo a cargo de la sociedad sino también una inversión productiva para el cambio de la sociedad”*¹⁰⁹.

La política social en un estado de Bienestar, debe dirigir sus esfuerzos hacia la prevención y orientarse hacia las causas que provocan esos efectos. La acción social, debe diversificarse a una mayor velocidad en función de nuevas necesidades tales como inmigración, refugiados, educación permanente, nuevos colectivos marginales y el espacio organizativo que proponemos dada la situación actual, debe ser el ámbito autonómico.

D. CONCLUSIONES DEL ENCUENTRO

- Debemos evaluar el trabajo de un modo diferente. No en función de unos resultados finales, sino en función de los procesos de cambio. Se deben unificar los criterios de evaluación, que deben ser criterios educativos. Reivindicamos la fuerza de los colegios para la implantación de la cultura de la evaluación en términos de mejora. Una evaluación que permita planificar.
- Se debe trabajar más desde la necesidad y no tanto desde la demanda. Hacer estudios de necesidades que orienten nuestro trabajo. Conocer el encargo que se nos hace. Los servicios sociales tienden a atenderlo todo, sirven para todo. Se espera demasiado de los servicios sociales. No está claro el encargo. Reivindicamos una normativa estatal que establezca unos mínimos a nivel de circuitos y protocolos básicos de derivación.
- Escuela, Servicios sociales y centros de salud deberían estar perfectamente coordinados.

Se deben construir redes de servicios, una red de apoyos sociales, ya que los servicios sociales no son capaces de dar respuesta a todo.

REINVIDICACIONES FINALES PRESENTADAS A MODO DE CONCLUSIONES

- Reivindicamos unos servicios sociales entendidos como un derecho universal regulados por una ley estatal de mínimos que ayude a garantizar los derechos de las personas y de los educadores sociales que les atienden. Creemos que es importante que los colegios profesionales trabajen en esta línea.

- Reivindicamos el rigor profesional a partir de una cultura de la evaluación que permita evaluar los procesos y sus impactos sociales y no tanto los productos finales. Así como una planificación en base a las necesidades y no sólo a las demandas.