

Los sistemas de servicios sociales en España: intento de caracterización¹

Fernando Fantova²

Artículo publicado en el Boletín del CIES, núm. 21, diciembre 2004 (www.grupcies.com)

En este artículo pretendemos identificar las características principales de los sistemas de servicios sociales que conocemos en nuestro entorno. Para ello nos basaremos en el conocimiento obtenido durante la realización de nuestra investigación doctoral (Fantova, 1999; 2001), revisado y actualizado gracias a las diversas informaciones a las que vamos teniendo acceso, fundamentalmente a través de nuestro trabajo de consultoría social, desarrollado principalmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque también en otras comunidades españolas. Queremos caracterizar, con trazo grueso, los sistemas de servicios sociales realmente existentes en nuestro entorno, intentando iluminar sus características más relevantes.

Comenzaremos diciendo que, cuando en este artículo hablamos de servicios sociales, lo hacemos, al menos en principio, acogiéndonos al uso más frecuente que el término tiene en la literatura española especializada (Alonso Seco y Gonzalo, 1997; Aznar López, 2001; Casado y Guillén, 2001; Laparra y Aguilar, 1997), acepción que, más o menos fielmente, tiene reflejo normativo en las diversas leyes de servicios sociales de las distintas comunidades autónomas españolas. Así pues, si tuviéramos que señalar las características de estos servicios sociales podríamos decir que nos encontramos ante:

1. Sistemas de servicios colocados en una situación paradójica por la forma en que su misión y destinatarias o destinatarios están (in)definidos.
2. Sistemas de servicios planteados como *de responsabilidad pública*.
3. Sistemas proveedores de servicios de alta intangibilidad e interactividad.

¹ Este artículo corresponde, básicamente, a la segunda parte (de tres) de la ponencia "Gestión de calidad en los sistemas de servicios sociales de las comunidades autónomas: perspectivas generales y propuestas de avance" preparada para el seminario de formación sobre "Calidad en los servicios sociales. Situación y perspectivas" organizado por el IMSERSO con la colaboración de CIES en Madrid los días 3 y 4 de noviembre de 2004. Este texto se preparó específicamente para el mencionado seminario. Con todo, en ocasiones, se reelaboraron fragmentos de textos propios cuyo origen recogemos en la bibliografía, al final.

² Consultor social (www.fantova.net)

4. Sistemas de servicios semiestructurados y mixtos.

1. La primera característica relevante que, desde nuestro punto de vista, tienen, hoy y aquí, los servicios sociales está relacionada con su objeto o misión. Las frecuentes controversias al respecto, tanto *escritas* en la literatura como *habladas* en la práctica cotidiana de los servicios, nos invitan, como mínimo, a prestar algo de atención a esta cuestión. A nuestro juicio las definiciones al uso tienen como primera característica, precisamente su indefinición, su amplitud. Como muestra veamos el botón de la relativamente reciente ley asturiana de servicios sociales que, en su artículo 3, señala que “corresponde al sistema público de servicios sociales:

- a) Desarrollar actividades preventivas para promover la autonomía y superar las causas de marginación y de exclusión.
- b) Promover la integración social de las personas y de los grupos.
- c) Cubrir carencias y satisfacer necesidades en materia de asistencia social.
- d) Prestar apoyos a personas o grupos en situación de dependencia.
- e) Favorecer la participación y el pleno y libre desarrollo de las personas y los grupos dentro de la sociedad, así como el fomento del desarrollo comunitario”.

Parece francamente difícil encontrar una sola actividad humana que no pudiera encajar en esta definición. Nuestra interpretación (obviamente discutible) es que este tipo de definiciones es la expresión de un sistema social (una sociedad) que intenta encomendar a uno de sus subsistemas (el sistema de servicios sociales) cometidos u objetivos (tales como, por ejemplo, la autonomía o la integración de las personas) que, en el mejor de los casos, sólo podrían ser logrados o alcanzados por el conjunto del sistema. Según nuestro análisis, esto se convierte en una suerte de *trampa doble* o *doble vínculo* (Gil Calvo, 1998) que coloca a los servicios sociales en una situación paradójica que puede ser fuente de creatividad y fertilidad pero también de confusión y esterilidad.

Conste que ni siquiera entramos a referirnos a un eventual (y ciertamente real) desajuste entre las (viejas y nuevas) necesidades presentes o la misión encomendada, por una parte, y los recursos aportados al sistema, por otra. Intentamos apuntar a algo más *radical*, a una *tensión inherente* al sistema, vinculada a nuestro juicio a la naturaleza relacional (Ranci, 2001: 35) de las necesidades a las que da respuesta, que afecta a cada una de sus partes y que vive tanto la persona con responsabilidades políticas en el sistema como la que está en diario contacto directo con las usuarias y usuarios, por

poner dos ejemplos. Aceptamos (¡cómo no!) retos como los de la autonomía personal o la integración social y participamos en la constitución de un sistema (¡los servicios sociales!) para enfrentar esos retos. Y en la medida en la que estructuramos ese sistema constatamos que se nos vuelve a *escapar* la respuesta a esas necesidades. E incluso *sentimos* que *más sistema (más de lo mismo)* no es quizá la respuesta o incluso puede ser contraproducente. Pero, lógicamente, tampoco es cuestión de hacer *menos*. Y esta tensión (a veces estimulante, a veces agotadora) se multiplica en miles de disyuntivas cotidianas.

Entre esas disyuntivas, por cierto, no son las menores las que tienen que ver con la identificación o construcción de los segmentos a los que dirigir los servicios sociales, entendidos los segmentos como conjuntos de destinatarios y destinatarias que comparten alguna necesidad susceptible de recibir respuesta por parte de alguna intervención a realizar desde el sistema de servicios sociales. El concepto de dependencia representa un buen ejemplo de una manera alternativa a las maneras clásicas de segmentar a las destinatarias y destinatarios de los servicios sociales y, consiguientemente, de concebir la aportación que los servicios realizan. Diciéndolo de una forma quizá demasiado simplista, nos encontramos con sistemas de servicios que tienen tan diferenciada la atención a personas mayores y la atención a personas con discapacidad que no saben qué hacer con el concepto de dependencia. Algo parecido pasa con el concepto de exclusión que en ocasiones parece referirse a algo que, como riesgo o situación, comparten todas las destinatarias y destinatarios de los servicios sociales y, en otros discursos, a un segmento específico, aunque ciertamente heterogéneo, de destinatarias y destinatarios.

2. La segunda característica que queremos subrayar es la de que estamos hablando de sistemas *de responsabilidad pública*, lo que supone que la construcción y delimitación de las necesidades a las que han de dar respuesta los servicios sociales no se realiza, en principio, mediante el *juego* entre la oferta y la demanda solvente típico del mercado sino, de nuevo en principio, mediante una *prescripción normativa* realizada por unos poderes públicos configurados a través de procedimientos democráticos. Lógicamente, del mismo modo que no existen *mercados perfectos* en los que la oferta y la demanda bailan su armónico baile, la construcción de las necesidades sociales y de la respuesta a esas necesidades desde sistemas de responsabilidad pública es un proceso complejo en el que entran en juego una variedad de agentes e instancias portadoras, en cada caso, de sus intereses y capacidades. Así nos encontramos con un escenario en el que podríamos identificar personas y grupos interesados o implicados (*stakeholders*) como, por ejemplo:

- Las personas, familias, grupos y comunidades a los que potencial o realmente han ido o van destinados los servicios sociales (incluyendo grupos de personas afectadas, movimientos asociativos o grupos de presión).
- Clientes del sistema (entendiendo por tales quienes, en alguna medida, establecen con él la relación de intercambio propia del mercado y que pueden coincidir en mayor o menor medida con las destinatarias y destinatarios).
- Los entornos familiares, comunitarios o sociales de las destinatarias y destinatarios de los servicios sociales o de los propios servicios (incluyendo prescriptoras y prescriptores que influyen en el consumo de los servicios).
- Las agencias (públicas, privadas, voluntarias o del tipo que sean) que, de una u otra manera, forman parte de los sistemas, interactúan con ellos o compiten con ellos en la provisión de servicios sociales.
- Las personas que trabajan de forma profesional y remunerada en diversas posiciones (tanto de intervención como de gestión) dentro de los servicios sociales y también las agrupaciones de estas personas.
- Las personas e instituciones con responsabilidades de gobierno, regulación o supervisión en diversos puntos del sistema de servicios sociales.
- Diferentes proveedoras y proveedores del sistema.
- Otros sistemas de servicios.
- Otras personas y grupos afectados, de una u otra manera, más directa o indirecta, por la acción de los servicios sociales (incluyendo el cuerpo social en general como opinión pública o como electorado, por ejemplo).

Los sistemas de servicios sociales, de derecho o de hecho, están expuestos a expectativas y reciben aportaciones procedentes de todo ese conjunto de personas y grupos interesados o implicados y en ese entramado de relaciones multilaterales se juega el sistema y nos jugamos cada uno de los agentes que operamos en él, por ejemplo, la legitimación, la financiación, la percepción o la valoración que recibimos. Y nos la jugamos de una manera peculiar y diferente de la manera en la que se la juegan otros sistemas y otras instancias sociales. Todo ello en un contexto socioeconómico en el que, gracias al aumento de la conectividad y la disminución de los costes de transacción, en todos los sectores de actividad se están reestructurando en red las relaciones entre los diversos agentes.

3. En tercer lugar nos encontramos con un tipo de servicio altamente intangible e interactivo. Hablamos de servicios que, si bien pueden incorporar elementos tangibles, consisten básicamente, a nuestro juicio, en *relación interpersonal*. Como la literatura sobre gestión de servicios acostumbra a subrayar, esto supone, por ejemplo, que la persona que recibe el servicio participa necesariamente en su prestación, que la producción y el consumo se dan simultáneamente (en el irrepetible *momento de la verdad*) o que no siempre resulta fácil estandarizar el proceso. Y todo ello aporta peculiaridades a la evaluación de la calidad y, en general, a la gestión.

Aunque, ciertamente, también hay que advertir que, junto a ese elemento que consideramos central (la relación), aparecen en los diversos servicios sociales una gran variedad de componentes de muy diversa índole que explican, al menos en parte, la concurrencia en los servicios sociales de cada vez más y más diversos perfiles profesionales. Dentro de los servicios sociales se encuadra desde la atención residencial a personas con necesidad permanente de apoyo hasta las labores de mediación que se realizan en familias o comunidades. Siempre, a nuestro juicio, la relación en el centro, pero, ciertamente, configurada y articulada de diferentes maneras.

Digamos, de paso, que las legislaciones de servicios sociales plantean modelos de atención que propugnan una intervención social personalizada, basada en una gestión de casos que intente responder a las necesidades y expectativas de las personas atendidas con un enfoque de continuidad en la atención. Plantean también el énfasis en la prevención y la preferencia por la acción social en y con la comunidad, evitando, en lo posible, alejar a las personas de sus entornos familiares y sociales de referencia. Dichas legislaciones propugnan, ciertamente, brindar siempre los recursos, apoyos, servicios y oportunidades más normalizados e integrados que sea posible. Sin embargo la estructura y la cultura que los sistemas han ido adoptando no siempre facilita la actuación conforme a estos principios.

4. En último lugar, hablamos de sistemas semiestructurados y mixtos. En más de una ocasión nos ha recordado Demetrio Casado que la noción de sistema implica unas “circunstancias de orden e interacción que están por probar en la acción social y los servicios sociales de España” (Casado, 1995: 426). Efectivamente, nadie, en nuestro entorno, espere encontrar en los sistemas de servicios sociales el grado y tipo de *orden e interacción* que existen, por ejemplo, en el sistema sanitario o educativo, entre otras razones por el rápido crecimiento de los sistemas (SIIS, 2002: 173). Por otro lado el

carácter mixto hace referencia a la copresencia en el sistema, por hablar en términos clásicos, del sector público, del sector lucrativo y del tercer sector.

Las *fuerzas estructurantes*, a nuestro juicio, han sido y son débiles en los sistemas de servicios sociales. Ni desde los poderes públicos ha habido una apuesta eficaz por un determinado modelo ni otras dinámicas (la investigación y desarrollo llevada a cabo por agentes privados o las dinámicas participativas emergentes desde la sociedad civil, por citar ejemplos que han operado como estructurantes en otros sectores de actividad) han sido suficientemente poderosas. El resultado como decimos es una *mixtura semiestructurada* en la que, ciertamente, las instancias o agentes más vulnerables (en particular las personas destinatarias de los servicios sociales) no encuentran garantía para sus derechos sociales, máxime en un contexto internacional de remercantilización de la respuesta a necesidades sociales. Hay que decir también, sin embargo, que no cualquier proceso de estructuración del sistema de servicios sociales ha representado o podría representar una mejora para las destinatarias y destinatarios, ya que no ha sido ni sería improbable que la estructuración se haya hecho o se hiciera atendiendo más a los intereses de otros agentes o instancias y no precisamente los de las destinatarias y destinatarios.

Sea como fuere, y con independencia de las tendencias y preferencias que cada quien observe o tenga en materia de política social, constatamos que así son los sistemas de servicios sociales realmente existentes. Entramados en los que conviven diversas estructuras públicas de gestión directa de servicios con la iniciativa privada o la iniciativa social proporcionando servicios con los que las diversas administraciones públicas tienen diversos grados de compromiso en materia de legislación, planificación, financiación o evaluación. Sistemas que mantienen fronteras o *interfaces* difusas y porosas con otros *espacios* de carácter, por ejemplo, educativo, laboral, cultural o sanitario, oscilando frecuentemente entre el *momento* de la autoafirmación y el *momento* de la transacción o la conexión. Sistemas en los que coexisten el personal remunerado (ciertamente con criterios muy distintos en las distintas partes) y el personal voluntario, sin contar para ello con unas reglas del juego siempre claras. Redes de geometrías variables con muchos nodos de diferente tamaño y de diferente radio de acción (Valotti, 1996: 66) en las que conviven o compiten multiplicidad de tradiciones y culturas, sin que nadie, al parecer, pueda reivindicar el liderazgo, la centralidad o la hegemonía y sin que parezca fácil predecir la evolución futura.

Bibliografía

- ALEMAN, C. y GARCÉS, J. (dirs.) (1996): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.
- ALONSO SECO, J. M. y GONZALO, B. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- AZNAR LÓPEZ, M. (2001): "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria" en *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 30, pp. 55-86.
- BUTCHER, T. (2002): *Delivering welfare*. Buckingham, Open University Press.
- CAMBRIDGE, P. (1999): "Building care management competence in services for people with learning disabilities" en *British Journal of Social Work*, num. 29, pp. 393-415.
- CASADO, D. (1995): "Acción social y servicios sociales" en *Documentación Social*, núm. 101, octubre - diciembre (Síntesis del V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000), pp. 425-457.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASAS MÍNGUEZ, F. y SÁNCHEZ PÉREZ, M.C. (2002) "En torno a los servicios sociales" (www.uclm.es/bits)
- COMUNIDAD DE MADRID (2001): *Acuerdo de 2 de agosto de 2001, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Sociales (2001-2003)*.
- DE LA RED, N. y CONDE, C. (2000): "Los proyectos de intervención integral en el ámbito de los servicios sociales en cooperación con otras redes y sistemas de bienestar social" en DÍAZ MARTÍNEZ, J.A. y SALVADOR PEDRAZA, M.J. (coords.): *Nuevas perspectivas de los servicios sociales*. Madrid, UNED, pp. 107-138.
- DE RIVAS, M.J. (2002): *Manual de treball social*. Valencia, Universitat de Valencia.
- FANTOVA, F. (1999): *Investigación y desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales (tesis doctoral)*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- FANTOVA, F. (2001): *La gestión de organizaciones no lucrativas. Herramientas para la intervención social*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2002a): "Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social" en *Documentación Social*, núm. 128, julio-septiembre, pp. 179-195.
- FANTOVA, F. (2002b): "Intervención social y construcción de redes" en *Documentación Social*, núm. 129, octubre-diciembre, pp. 39-56.
- FANTOVA, F. (2003): "Perspectivas en gestión de servicios sociales" (www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_lecciones/LM-Fantova.pdf)
- GARCÍA HERRERO, G. (1994): "Nuevas necesidades y tendencias organizativas en los servicios sociales comunitarios" Jornadas sobre Centros de Servicios Sociales: Nuevas Tendencias de Organización y Gestión, Málaga, (www.codtsmalaga.org/cadits/dts/numero2/sumario3.htm#sumario8)
- GARCÍA ROCA, J. (2002): "Paradigma de red y acción social" en *Documentación Social*, núm. 129, octubre-diciembre, pp. 13-38.
- GIL CALVO, E. (1998): "Doble vínculo" en GINER, S. y otros: *Diccionario de sociología*. Madrid, Alianza Editorial, p. 215.
- INFANTE, A. (2003): *Repensando los servicios públicos en España* (www.fundacionalternativas.com).
- LAPARRA, M. y AGUILAR, M. (1997): "Intervención social y exclusión" en CÁRITAS: *Políticas sociales contra la exclusión social. Actas del simposio*. Madrid.
- PORCEL, A. y VÁZQUEZ, C. (1995): *La supervisión. Espacio de aprendizaje significativo. Instrumento para la gestión*. Zaragoza, Libros Certeza.
- PRINCIPADO DE ASTURIAS: *Ley 1/2003 de 24 de febrero, de Servicios Sociales*.
- RANCI, C. (ed.) (2001): *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Roma, Carocci.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (dirs.) (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- SIIS (2002): *Tercer informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Año 2000. Consejo Vasco de Bienestar Social*. Donostia-San Sebastián (www.sois.net).
- UGARTE, M. (2000): *Los servicios sociales en el medio rural y urbano*. Iruñea, EHNE.

- VALOTTI, G. (1996): *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*. Milano, Ciriec/Franco Angeli
- ZARAGOZÁ, J.V. y otras (2000): *Servicios sociales e interdisciplinariedad*. Benicull de Xúquer (Valencia), Setimig