

Servicios sociales, cambio cultural y bienestar social

Fernando Fantova

Consultor social

www.fantova.net

(Artículo publicado en la revista Hika, núm. 187, abril de 2007, pp. 39-42)

Introducción

No cabe duda de que *algo se mueve* en el ámbito de nuestros servicios sociales. Agentes políticos y medios de comunicación les prestan cada día más atención y las gentes que trabajamos en el sector compartimos la sensación de que se abren algunas oportunidades para el cambio. Sin embargo no son pequeños los grupos sociales, incluso entre quienes se preocupan y trabajan por mayores cotas de justicia social, para los que los servicios sociales son todavía relativamente *invisibles*.

Efectivamente, no son pocos los estudios académicos o las propuestas políticas en las que, haciéndose referencia a otras ramas del bienestar (como la sanidad, la educación, las pensiones, la vivienda, el empleo...) no aparece la de los servicios sociales. Y, ciertamente, no son insignificantes los agentes que analizan o protagonizan procesos de transformación social y, sin embargo, no identifican el ámbito de los servicios sociales como un espacio que pueda ser relevante para dichas dinámicas de cambio.

Por ello me propongo compartir en este artículo, que amablemente la revista Hika me ha invitado a escribir, algunas reflexiones que espero hagan plausible la idea de que, hoy y aquí, podemos jugarlos mucho en la mejora de los servicios sociales y que podemos hacerlo, concretamente, quienes decimos tener una preocupación e implicación en iniciativas sociales orientadas a la

conquista de mejoras significativas en el bienestar social y la calidad de vida del conjunto de la población y, en particular, de las numerosas personas que pueden encontrarse, en un momento dado, en una situación de vulnerabilidad, riesgo, desprotección, dependencia o exclusión en nuestra sociedad. (Por el carácter del artículo, evitaremos las referencias bibliográficas, que pueden encontrarse en otros textos más extensos en mi página web).

Análisis de las políticas de bienestar

Quizá convenga empezar diciendo que, ciertamente, desde este tipo de posiciones *preocupadas por la justicia social* ha sido muy frecuente, a mi entender, una aproximación excesivamente cuantitativa al análisis de las políticas de bienestar. Podríamos decir que prestamos mucha atención al *cuánto* del gasto social y poca al *cómo* de ese gasto social. Hay discursos que se agotan en pedir más gasto social y, consiguientemente, más presión fiscal, sin analizar suficientemente algunas disfunciones cualitativas de las políticas sociales.

Desde mi punto de vista, sin embargo, nuestro entramado de bienestar tiene problemas de diseño que no se resuelven con más recursos sino que obligan a un replanteamiento de las políticas. Nuestro sistema de bienestar, por decirlo en pocas palabras, se pensó para una sociedad en la que las redes familiares y comunitarias (y en ellas, fundamentalmente, las mujeres) brindarían un amplio abanico de apoyos informales a las personas, ocupándose el sistema formal, básicamente, de una serie de contingencias o situaciones bien altamente previsibles y tasables en el ciclo vital (educación, jubilación) o bien supuestamente excepcionales (enfermedad, desempleo).

La sociedad en la que vivimos, sin embargo, ya no responde a esos supuestos y ello nos obliga, a mi juicio, a repensar la política social y, más allá, las bases culturales desde las que es posible promover alternativas en el desarrollo de los sistemas de bienestar. La pregunta podría ser: ¿Quién y cómo va a producir esos *bienes relacionales* cuya ausencia notamos, cada día más, en esas

sociedades occidentales que nos atrevemos a denominar *avanzadas*? ¿Quién y cómo proporcionará la ayuda personal o el acompañamiento social que necesitamos, individual y colectivamente, para nuestra *vida líquida* (fluida, impredecible) en ésta que se ha denominado *sociedad del riesgo*?

Desde mi punto de vista, los servicios sociales constituyen una parte significativa de la respuesta a esa pregunta, e intentaré argumentar al respecto. Cuando hablo de servicios sociales me refiero a un conjunto inicialmente fragmentado y heterogéneo de prestaciones y actividades que, de alguna manera, han existido siempre pero que, sólo en las últimas décadas, han ido adquiriendo forma reconocible en nuestro entorno y que sólo recientemente han empezado a ser percibidas como uno de los pilares o sistemas principales de nuestros entramados de bienestar.

Los servicios sociales

Creo que la mejor manera de definir los servicios sociales es refiriéndose a las necesidades a las que dan respuesta o, dicho de otra manera, a los fines que persiguen. Así, podríamos decir que lo que distingue a los servicios sociales es que se ocupan de lo que tiene que ver con el desenvolvimiento autónomo y la integración social de las personas. Por lo mismo, sus destinatarias potenciales somos todas las personas, al igual que ocurre con otros ámbitos de actividad, sistemas o políticas.

De este modo, los servicios sanitarios se ocupan de atender nuestras enfermedades o de promover nuestra salud; las políticas de garantía de ingresos han de responder a la eventualidad de que nos quedemos sin dinero; los servicios educativos han de buscar que podamos aprender lo necesario para trabajar y, en general, para vivir... Y los servicios sociales se ocuparán de la prevención y la atención de situaciones en las que hay un desajuste en ese equilibrio que todas las personas necesitamos entre nuestra capacidad de funcionar autónomamente y el apoyo que recibimos a través de nuestros vínculos familiares e interpersonales en general.

Esta definición, lo sé, intenta enmendar o corregir concepciones bastante extendidas según las cuales los servicios sociales no se ocupan de un tipo de necesidades de todas las personas sino de todas (o muchas de) las necesidades de un tipo (o unos tipos) de personas (por ejemplo las personas económicamente pobres u otros segmentos poblacionales tales como las personas mayores o menores, las personas con discapacidad, las mujeres, las personas inmigrantes...).

Sin embargo, tal como yo lo veo, estas concepciones ya no se sostienen más y los cambios sociales y la maduración y desarrollo de los servicios sociales, en entornos como el de nuestro país, nos están conduciendo al tipo de concepción que he propuesto en la definición que he dado anteriormente, la cual, a mi entender:

- Permite visualizar a la persona (a cada persona, a todas las personas) como destinataria de los servicios sociales y, coherentemente, personalizar la intervención, liberando a los individuos de la *adscripción obligatoria* a un determinado *colectivo vulnerable* para tener derecho a beneficiarse de los servicios sociales.
- Articula la necesaria dimensión individual y colectiva (familiar, comunitaria...) de toda intervención social.
- Facilita la identificación de un grupo humano profesional (trabajadoras y trabajadores) y de un entramado institucional (normas y organizaciones) que puede ser reconocido y reconocerse a sí mismo como vinculado a los servicios sociales.
- Reconoce el valor añadido de tipo técnico, basado en conocimientos rigurosos, de la intervención que se realiza en el ámbito de los servicios sociales.
- Diferencia claramente la naturaleza y las características del apoyo formal que aportan los servicios sociales del apoyo (o cuidado o acompañamiento)

natural o informal que brindan las redes familiares, amistosas, convivenciales y comunitarias.

- Asume la existencia, como en todos los ámbitos de actividad, de la provisión pública de servicios, pero también de la actuación de la iniciativa social y, desde luego, de un mercado de los servicios sociales.
- Intenta superar la situación en la que una prestación o actividad que no se sabía dónde colocar era, *por defecto*, atribuida a los servicios sociales.
- *Devuelve* a los otras ramas o sistemas del bienestar (educación, sanidad, vivienda, empleo...) la responsabilidad en relación con *todas* las personas, subrayando la complementariedad entre todas las ramas o subsistemas y superando el carácter residual, subsidiario o subordinado que, en ocasiones, se ha otorgado a los servicios sociales.

Deseo decir, a continuación que, en mi opinión, promover el desarrollo de los servicios sociales en esta línea no representa, como alguien podría pensar, ningún tipo de alejamiento (o, si permite la metáfora, de *traición*) respecto a las personas y grupos más vulnerables o desprotegidos. Al contrario, pretende ofrecer a esas personas y grupos (y al resto de la población) unos servicios de calidad e integradores. Unos servicios dignos y normalizados que respondan a las personas en función de sus necesidades y capacidades. Unos servicios apreciados y eficaces, verdaderos constructores de capital social.

Políticas de servicios sociales

Ahora bien, soy consciente de que lo dicho en los párrafos anteriores es, en todo caso, una aproximación *técnica* a los servicios sociales. Necesaria pero insuficiente para la reflexión que quiero hacer en este artículo. Por ello, habré de pasar a hablar de *política* de servicios sociales. Y hacerlo supone, sobre todo, referirse al papel que atribuimos a la esfera pública, a la del mercado, a la del altruismo voluntario o a la familiar y comunitaria en el ámbito de los servicios sociales.

En este momento, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, más de dos tercios del dinero que se utiliza en servicios sociales es dinero público, con crecimientos anuales de más del 10% en los últimos años. Los servicios sociales representan, desde el punto de vista del gasto público, el equivalente a dos tercios del sector de la educación o, por poner otro punto de comparación, el doble de lo que supone la atención sanitaria extrahospitalaria.

Ello, desde luego, tiene que ver con los cambios sociales de los que hemos hablado y explica, lógicamente, el cada vez mayor interés por los servicios sociales al que también hemos hecho referencia. En este contexto se entiende también que las Cortes Generales hayan aprobado la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (que se refiere casi exclusivamente a servicios sociales) y que en la Comunidad Autónoma del País Vasco contemos ya con un Anteproyecto de ley de servicios sociales, sometido al debate público.

Nos encontramos, por tanto, en un momento de encrucijada política en lo que tiene que ver con los servicios sociales, en un momento de definición de marco, en un momento clave de estructuración que puede marcar, al menos hasta cierto punto, el futuro próximo de los servicios sociales. En un momento como éste, entiendo que es responsabilidad de los diferentes agentes con algún peso en el escenario identificar los temas clave que están en juego, conocer las fuerzas y dinámicas que funcionan y construir los discursos más acertados y las estrategias más eficientes para influir en lo que pueda ocurrir.

Desde mi particular análisis, muy discutible desde luego, creo que, en este momento, hay margen para avanzar en:

- El reconocimiento formal del derecho subjetivo exigible a los servicios sociales.

- La construcción de un catálogo de prestaciones y servicios que permita avanzar hacia la estandarización y homogeneización de unos mínimos de atención garantizados en cualquier parte de la Comunidad Autónoma.
- El reforzamiento de la atención preventiva, comunitaria, transversal y de proximidad corrigiendo la tendencia de unos servicios sociales estructurados en compartimentos excesivamente estancos, muchas veces segregadores y estigmatizantes, para colectivos considerados como vulnerables y especiales.
- La construcción de un marco en el que se refuerce y se clarifique el ámbito y los mecanismos de la responsabilidad pública y, a la vez, se reconozca y potencie el papel de la iniciativa social.
- La articulación de un sistema vasco de servicios sociales, más allá de la lógica descentralización en su funcionamiento y del importante protagonismo de las Diputaciones y Ayuntamientos en el sistema.
- El establecimiento de algunos límites y condiciones para la participación económica de las personas usuarias en el pago de los servicios.
- El incremento de la visibilidad y reconocimiento político y social de los servicios sociales.

Por decirlo rápido, creo honestamente que los pocos agentes que están planteando crear en servicios sociales un sistema del estilo del sanitario, en lo que tiene que ver con el peso de la gestión pública directa de servicios y el alcance de la gratuidad de las prestaciones, están, hoy y aquí, fuera del escenario y no tienen apenas influencia. Sin embargo, quienes sí tienen influencia en el escenario, y unas cuantas buenas bazas en la mano, podrían ser, por citar algunos:

- Sectores objetiva o subjetivamente (explícita o implícitamente) interesados en acentuar y perpetuar la fragmentación, estigmatización y marginalidad de los servicios sociales públicos, reforzando y promoviendo la utilización, por parte de las clases medias, de servicios sociales privados (separar conceptual y organizativamente los servicios sociales para las personas en

situación de dependencia del resto de servicios sociales, por ejemplo, podría contribuir a ello).

- Sectores sociales relativamente mejor protegidos por los actuales servicios sociales o engarzados en redes clientelares con sectores de las Administraciones públicas que apuestan por un mantenimiento del *statu quo* por temor a que el cambio les perjudique.
- Partes del tercer sector que se han desnaturalizado o que simplemente han adoptado la forma jurídica no lucrativa en forma instrumental y que principalmente buscan defender su cuota y su mercado en la prestación de servicios públicos.
- Sectores laborales y sindicales instalados en espacios de gestión pública directa de los servicios sociales cuya agenda, vinculada casi exclusivamente a las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores, refuerza la carestía y rigidez de algunos servicios sociales públicos y su dificultad para hacer frente a las necesidades sociales.
- Agentes políticos, intelectuales o mediáticos que contribuyen a la invisibilidad o la confusión en relación con los servicios sociales, a partir de un conocimiento inexistente, insuficiente, sesgado o prejuiciado sobre ellos.

Tal como yo lo veo, por tanto, la jugada política, en este momento, en los servicios sociales no es la de extender o no el que antes he bosquejado como *modelo clásico* del bienestar, sino la posibilidad de experimentar, en una parcela del sistema de bienestar, la de los servicios sociales, nuevas formas de articular la participación del sector público, de las organizaciones no gubernamentales, de las empresas y de las familias y redes de convivencia.

Posiblemente, ello obliga, a mi juicio, a los diferentes agentes, a *cambiar el chip* en lo que tiene que ver con ideas largamente instaladas en sus imaginarios y, simultáneamente, articular alianzas, muchas veces inesperadas, para empujar los avances que son posibles y que, en un momento dado, puedan ser más potentes estratégicamente. En dinámicas que, en un momento como el actual, pueden articular a sectores de muy diferentes partidos políticos, colectivos

profesionales, entidades sociales y grupos ciudadanos, a partir de los liderazgos más o menos emergentes que cualquier observadora u observador del ámbito de los servicios sociales realmente existentes puede identificar con relativa facilidad.

Cambio cultural y nuevo pacto entre la protección formal y el soporte informal

En realidad, desde mi punto de vista, esa alianza compleja de la que estoy hablando en el terreno político será plausible, seguramente, en la medida en que esté en curso y, a la vez, se vea como necesario una suerte de *cambio cultural* en lo que tiene que ver con la comprensión y la realización de la articulación entre la protección formal del sistema público de bienestar y el soporte informal que damos y recibimos en las redes familiares y comunitarias.

Me gustaría creer que ese cambio cultural está en marcha. Lo percibo entre las personas que, simultáneamente, reivindican una extensión y fortalecimiento de la protección social pública pero, a la vez, ejercen el derecho y sienten el placer (y también el dolor) de ocuparse de sus hijas e hijos, padres y madres, vecinos y vecinas... Lo percibo entre quienes pagan sus impuestos y denuncian el fraude fiscal y, a la vez, se implican en labores de acción voluntaria, participación asociativa o militancia política... Lo percibo, en definitiva, entre quienes buscan nuevas maneras, más igualitarias y gratificantes, de comprender y articular la responsabilidad familiar, la responsabilidad social y la responsabilidad pública.

Los sistemas de bienestar y protección social que con tanto esfuerzo hemos edificado y sostenemos necesitan, permanentemente, nueva savia de legitimación, fortalecimiento, desarrollo e innovación. Y están permanentemente amenazados por fenómenos como las dinámicas de cooptación o burocratización en el sector público, la *cultura de la satisfacción* en las clases medias o la *competencia por recursos* en las clases populares. Competencia por recursos que se da de forma especial, por cierto, en los

actuales servicios sociales, frecuentemente acusados de sesgar su protección hacia sectores minoritarios y marginales de la población.

Por ello necesitamos, creo, pensar en unos servicios sociales de garantía pública flexibles, acogedores, proactivos, mediadores y amigables con las redes familiares y comunitarias. Unos servicios sociales públicos atractivos y efectivos para la diversidad de personas, familias y grupos realmente existentes, con nuestras necesidades y anhelos de conciliar con calidad la vida familiar, laboral y personal; de mayor igualdad entre mujeres y hombres; de respetar y promover la dignidad y autonomía de todas las personas; de regenerar el tejido social rasgado por tantas fracturas económicas, culturales y políticas.

Y no puedo pensar esos servicios sociales sin el aporte cultural, organizativo y humano del tercer sector, que es el que ha tomado la iniciativa, desde la solidaridad altruista, en muchos ámbitos de intervención social, ante la pasividad o despiste de los poderes públicos. De igual modo necesito pensar en unos servicios sociales que lleven a su más alto sentido el concepto del servicio público. Y ello no me resulta difícil pensando en decenas de personas, con nombres y apellidos, que trabajan, hoy y aquí, con responsabilidades técnicas (y también políticas) en nuestras Administraciones Públicas.

Esa cultura del apoyo, de lo relacional, de lo comunitario, de lo convivencial es, a mi juicio, la gran aportación que los servicios sociales necesitan y, a la vez, pueden entregar al entramado de bienestar y al conjunto de la sociedad. Esa cultura está muy presente en muchos sectores de nuestro sistema sanitario, de nuestro sistema educativo, de gente que trabaja al servicio de las políticas públicas de vivienda, de empleo, garantía de rentas u otras. Pero hay que entender que, hoy y aquí, es en los servicios sociales en los que se puede producir un momento de cristalización estructural que recoja y potencie esos valores o que, por el contrario, los abandone en el baúl de los recuerdos.

Porque, no lo olvidemos, estamos hablando de bienes relacionales y de capital social. Bienes relacionales y capital social que, en última instancia, son el *humus* solidario en el que pueden brotar y crecer propuestas sociales y políticas en clave de justicia social. Si el sistema público de protección social no es capaz de contribuir a reverdecer en el cuerpo social los valores solidarios que le dieron origen, no puede esperar que luego le llegue de ese cuerpo social el capital económico, relacional y simbólico que necesita para sostenerse y regenerarse.

Estoy pensando, por tanto, en unos servicios sociales en los que se ejerza de forma garantista y eficiente la responsabilidad pública; en los que se trabaje sobre la base de la mejor evidencia y el conocimiento riguroso; en los que se incorpore flexiblemente el aporte de la iniciativa social; en los que haya empleo de calidad para muchas mujeres y hombres; que sean capaces de aproximarse a los entornos cotidianos de la vida en los barrios y en los pueblos; que se conecten en red con otros dispositivos y agentes presentes en el territorio. Creo que necesitamos esos servicios sociales. Yo creo que esos servicios sociales pueden ser un espacio de humanización de la sociedad y de construcción de la solidaridad.

Yo me atrevo a afirmar que, en este momento, los servicios sociales constituyen un espacio estratégico en el que se juega la suerte de algunos de los valores y recursos que necesitamos para seguir empujando en la construcción de una sociedad más justa, participativa y solidaria. Por ello me atrevo a invitar a los diferentes agentes que actuamos o podemos actuar el escenario de las políticas de servicios sociales a movilizar nuestras mejores neuronas, energías, capacidades y recursos para el perfeccionamiento de nuestros servicios sociales de modo que respondan a los retos de cambio cultural y bienestar social sobre los que he intentado reflexionar y sobre los que, ojalá, podamos seguir dialogando.