

La universalización de los servicios sociales desde dentro

Reflexión sobre la finalidad propia, el contenido técnico y la estructuración y gestión de los servicios sociales en y para su proceso de universalización

Fernando Fantova

Consultor social

www.fantova.net

[artículo publicado en la revista *Barcelona Societat*, núm. 14, 2008, pp. 118-127]

Resumen

Situándose en el contexto marcado por la aprobación, en las Cortes Generales, de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y, en el Parlamento de Cataluña, de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales, el artículo plantea un análisis acerca de algunas eventuales condiciones favorecedoras de la universalización de los servicios sociales, como derecho social de ciudadanía. Así, se refiere a la definición de su objeto en clave de promoción y protección de algún bien que todas las personas puedan, en principio, percibir como necesario y atractivo, como ocurre con otras ramas de la acción pro bienestar (y otros derechos sociales). A partir de una propuesta de conceptualización, identifica también algunas características de la intervención social que se realiza en los servicios sociales y de su estructuración y gestión que también podrían coadyuvar en el proceso de universalización, sin desconocer que éste se ha de apoyar, en buena medida, en claves de tipo jurídico y económico que no son abordadas en el artículo.

Introducción

Los servicios sociales están viviendo en España un momento de cambios y expectativas y se habla, se escribe y, sobre todo, se legisla en clave de

derechos subjetivos exigibles y universalización de los sistemas públicos de servicios sociales. En diciembre de 2006 se aprueba en las Cortes Generales la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y en octubre del año siguiente, en el Parlamento de Cataluña, la Ley 12/2007 de Servicios Sociales.

El proceso de universalización de los servicios sociales, desde una perspectiva de extensión y profundización de la garantía y ejercicio de derechos sociales, debe estudiarse y viabilizarse, sin duda, desde enfoques de tipo jurídico y económico, perspectivas que suelen adoptarse, normalmente, desde ámbitos o instancias más bien externas a los propios servicios sociales. Sin embargo, dicho proceso, hoy y aquí, necesita también miradas y aportaciones realizadas, más bien, desde dentro de los servicios sociales realmente existentes, que presten atención a las necesidades de las personas a las que se responde desde los servicios sociales, al valor añadido de contenido técnico que aportan y a su estructuración y gestión en un contexto determinado.

En este artículo, por tanto, voy a intentar adoptar una posición más cercana a los procesos operativos de intervención social que tienen lugar en los servicios sociales, más próxima a la labor cotidiana de las y los diferentes profesionales de los servicios sociales para intentar identificar, también desde esa posición, condiciones favorecedoras de la deseada universalización de los servicios sociales como derecho de ciudadanía. Condiciones que tienen que ver con la manera de enfocar las actividades operativas, con las metodologías a utilizar, con la gestión de los servicios... Condiciones que, junto a otras, imprescindibles, como las de carácter jurídico y económico, hagan posible la construcción efectiva de esos servicios sociales de calidad para todas las personas a los que venimos aspirando y por los que venimos trabajando.

Pretendo, por tanto, compartir una reflexión analítica, crítica y propositiva que realizo a partir de experiencias prácticas de diseño, implementación y evaluación de procesos de transformación de organizaciones y sistemas de

servicios sociales y en diálogo con otros textos producidos más o menos recientemente en la comunidad de personas interesadas por los servicios sociales, y la política social en general, en nuestro entorno. Y, desde luego, deseoso de que quienes lean el artículo se animen a continuar la conversación. Por otra parte, mientras escribo este texto estoy preparando un pequeño libro sobre una temática en parte coincidente, al que remito para un tratamiento más extenso, detallado y referenciado (Fantova, en preparación), pudiéndose encontrar, en todo caso, información al respecto en www.fantova.net.

El artículo, tras esta introducción, tendrá los siguientes apartados:

- Derechos sociales y necesidades sociales
- La finalidad específica de los servicios sociales en clave positiva y universal
- Contenido técnico de la intervención en servicios sociales
- Estructuración y gestión de organizaciones
- Consideraciones finales
- Referencias

Derechos sociales y necesidades sociales

Añón y García Añón han señalado que “los derechos humanos existen porque satisfacen necesidades básicas” (Añón y García Añón, 2004: 94), entendiendo que “las necesidades son estados de dependencia o, en otros términos, expresión de la relación de dependencia del hombre con respecto al mundo al que pertenece” (Añón y García Añón: 2004: 96). Se denominarían básicas a aquellas necesidades que son identificadas como requisitos comunes y universales para cualquier proyecto de vida que cualquier persona pudiera tener (y se denominarían fundamentales a los derechos correspondientes a la satisfacción de dichas necesidades).

Asumo que el lenguaje de los derechos humanos es el lenguaje común más logrado y admitido en nuestro mundo para referirnos a las necesidades humanas. Por lo tanto, a primera vista, no parece una mala percha para colgar

la reflexión sobre los servicios sociales, pues si se trata de servicios, habrá que suponer que dan respuesta a alguna necesidad de las personas. Y, desde luego, la de los derechos humanos parece una percha imprescindible si queremos hablar de la universalización de dichos servicios.

La doctrina sobre los derechos humanos suele distinguir distintos tipos o generaciones de derechos y al respecto suele considerarse fundacional y referencial un texto de Thomas Humphrey Marshall titulado “Ciudadanía y clase social” (Marshall, 1997) que recoge una conferencia dictada en 1949. Para Marshall la ciudadanía social (es decir, disponer de derechos sociales) sería una suerte de tercer estadio que viene a perfeccionar los dos anteriores (los de la ciudadanía civil y la ciudadanía política). Saltándonos la discusión, que ahora no nos interesa, sobre si los derechos llegan por generaciones o no, lo que la comunidad que estudia y defiende los derechos humanos asume cada vez más claramente como lugar común es que los derechos humanos son interdependientes (IDHPA, 2007: 11-12), en contra de cualquier propuesta de selección o jerarquización entre ellos.

La nota que más frecuentemente se suele utilizar para distinguir los derechos sociales de los derechos civiles y políticos es su carácter prestacional (Vicente Giménez, 2006: 85), es decir, el hecho de que el ejercicio del derecho se traduce, necesariamente, en el uso o disfrute, por parte de la persona, de un recurso o servicio. Por el contrario, el ejercicio de los derechos civiles y políticos suele ser entendido, más bien, como una cuestión de libertad y lo que la persona puede esperar de otros agentes no es tanto una prestación (en positivo) como que (en sentido negativo) se abstengan de cercenar dicha libertad.

Haciendo un paralelismo, denominaríamos necesidades sociales a las correspondientes a los derechos sociales. Lo que queremos decir cuando hablamos de necesidades sociales, seguramente, es que la respuesta a dichas necesidades importa e implica, de alguna forma especial, a la colectividad, a la

sociedad. Un planteamiento similar a éste se ha hecho para definir los riesgos que se adjetivan como sociales (Bergham, 2000). Así pues, dentro del conjunto de los derechos humanos, los derechos sociales conectarán con la existencia de unos recursos y atenciones que nos proporcionamos recíprocamente en un determinado contexto social y que, en ese contexto social (tendencialmente global), se consideran especialmente protegibles en el seno de esa relación recíproca que nos permite construirnos, cohesionarnos, articularnos y considerarnos como colectividad, como sociedad. Llama la atención que en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea éstos se ordenan en títulos encabezados por los siguientes términos: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía, justicia. Los derechos sociales se recogen, fundamentalmente, en el título relativo a la solidaridad (Unión Europea, 2007).

Podríamos decir que esos derechos sociales, necesidades sociales, riesgos sociales de los que venimos hablando tendrían como correlato, en un contexto como el nuestro y en el momento actual, la protección social, la política social o la acción pro bienestar (social). En sociedades de mercado, como las nuestras, se trataría de necesidades y actividades que, colectivamente, decidimos, al menos en alguna medida, no dejar al libre juego del mercado. Por eso cabe hablar de desmercantilización (Esping-Andersen, 2007), en el sentido de que se trata de necesidades que deseamos obtengan, en alguna medida, respuesta con independencia de la solvencia en el mercado de las personas que las tienen.

La finalidad específica de los servicios sociales en clave positiva y universal

Desde mi punto de vista, para poder ubicar correctamente los servicios sociales en ese marco de acción pro bienestar y de derechos sociales que se acaba de presentar brevemente (y, por tanto, para pensar su universalización), es necesario identificar cuál es la necesidad a la que responden los servicios sociales o, dicho de otra manera, cuál es el bien protegible por parte de esa rama de la acción pro bienestar. Si esa necesidad a la que responden los servicios sociales es verdaderamente universal, si ese bien que protegen o

promueven interesa, ciertamente, a todo el mundo, estaremos en un buen camino para poder hablar después de universalización y, en definitiva, de los servicios sociales como derecho de ciudadanía. Por el contrario, por mucho que se garantizase jurídicamente el derecho a los servicios sociales, por mucho que se financiase presupuestariamente, si no hubiera sentido, solidez y sostenibilidad en el contenido, en la actividad, en el producto... estaríamos, a mi entender, edificando sobre cimientos frágiles.

Este tipo de consideraciones me parecen especialmente relevantes si aceptamos que, como dice Demetrio Casado, la de los servicios sociales es una rama de actividades en construcción (Casado, 2007: 35) Este mismo autor entiende que, al menos en el caso español, ha sido el proceso de institucionalización jurídica en el sector público el que más ha contribuido a la decantación de los servicios sociales como ámbito diferenciado en nuestro país. Sin embargo, si revisamos las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas españolas, comprobamos que, al menos a mi juicio, no hay una identificación, definición y delimitación precisa de los servicios sociales y que, más bien, se observa la tendencia opuesta, a abarcar por escrito un ámbito mucho más amplio que el que se asume en la realidad (y, en todo caso, a mi juicio, muy impreciso).

Examinemos, sin ir más lejos, lo que dice la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña, en los tres primeros apartados de su artículo 3:

1. “Los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas.
2. Son necesidades sociales, a los efectos de lo que establece el apartado 1, las que repercuten en la autonomía personal y el apoyo a la dependencia, en una mejor calida de vida personal, familiar y de grupo y en el bienestar

de la colectividad. Las necesidades personales básicas son las propias de la subsistencia y la calidad de vida de cada persona.

3. Los servicios sociales se dirigen especialmente a la prevención de las situaciones de riesgo, a la compensación de los déficits de apoyo social y económico y de situaciones de vulnerabilidad y dependencia y a la promoción de actitudes y capacidades de las personas como principales protagonistas de su vida.”

A mi entender, esta ley, como el resto de las leyes españolas de servicios sociales, admiten como objeto de los servicios sociales un amplio abanico de necesidades y aspiraciones, necesidades y aspiraciones que, por otra parte también son contempladas o atendidas por otras ramas de actividad, políticas públicas o sistemas de servicios. ¿Cómo se entiende esto? ¿Cómo es posible que las leyes que pretenden delimitar un ámbito de necesidades y actividades recojan como propias del ámbito necesidades y actividades que ya están contempladas como propias en otros ámbitos? ¿Cómo puede encargarse a los servicios sociales que se ocupen de tantas áreas de la vida de la gente? A mi entender eso es posible porque hay un mensaje, más o menos implícito, que es el de que se trataría de responder a ese amplio abanico de necesidades, sí, pero no de todo el mundo, sino de algunas categorías especiales de personas.

Dicho de otra manera, hablamos ya hace algún tiempo de universalidad (los servicios sociales, sobre el papel, son para todo el mundo) pero hay un sobreentendido que no es otro que el de que los servicios sociales, en realidad, son para unos colectivos especiales y que la generalidad de la población no los necesita ni los va a necesitar. Y posiblemente el texto legal que acabo de citar, es expresión de un cierto compromiso entre una visión tradicional de los servicios sociales (con amplio espectro de necesidades y abanico restringido de destinatarias y destinatarios) y el avance en clave de precisión del tipo de necesidades y ampliación (hacia la universalización) de la población diana.

Personalmente creo que ese equilibrio de compromiso, esa situación paradójica, comprensible y reveladora, puede ser la antesala de nuevas formulaciones en las que, claramente, se identifique un bien protegible, específico y propio, formulado en positivo y efectivamente universal como objeto de los servicios sociales sin que esto, sea, ciertamente, al precio de proponer a los servicios sociales una ruptura con su tradición, con su historia, con sus valores, con sus logros, que están vinculados en gran medida con la atención a muy diversas necesidades de colectivos vulnerables y, en principio, cuantitativamente minoritarios en una sociedad como la nuestra. ¿Es esto posible?

Yo creo que sí y mi propuesta para el debate, seguramente atrevida, es entender que los servicios sociales se ocupan de la interacción. Y propongo definir aquí la interacción como el ajuste dinámico entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales o comunitarios en general. Propongo la palabra interacción porque permite hacer referencia tanto a lo que la persona hace y es capaz de hacer como al apoyo o ayuda que recibe gracias a los vínculos informales que mantiene.

Desde mi punto de vista, entendemos y ubicamos mejor lo que son los servicios sociales si notamos que lo que les interesa no es la autonomía personal (o dependencia funcional) como tal. Ni tampoco, como tal, la integración relacional (los vínculos familiares o comunitarios de carácter informal). Lo que interesa es el ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional. Y ese ajuste es un bien valioso. Y ese ajuste puede ser muy bueno en el caso de un bebé humano o de una persona de ochenta años en situación de dependencia cuando tienen una tupida y potente red familiar y comunitaria de apoyo. Y lo es en el caso de un ermitaño célibe o una soltera y viajera ejecutiva internacional sin apenas vínculos informales pero con una gran capacidad de desenvolvimiento autónomo.

A lo largo de nuestra vida puede haber muchas y muy diversas situaciones en las que no ajuste bien nuestro grado de autonomía personal y la calidad de nuestra integración relacional. Pues bien, propongo definir los servicios sociales como aquellos servicios que se encargan de la prevención, compensación y modificación de dichas situaciones y, en todo caso, de promover el mejor ajuste posible entre autonomía personal e integración relacional en cada momento del ciclo vital y en cada contexto y entorno en el que se encuentren las personas.

Lógicamente, los servicios sociales sólo son una parte de la acción pro bienestar y lo deseable es la sinergia entre su actuación y la actuación de otras ramas de la política social, como: la sanidad, cuyo bien protegible sería la salud; la educación, que promueve el aprendizaje; la acción en el ámbito de la vivienda, que responde a las necesidades de alojamiento; la intervención en relación con el empleo, cuyo bien protegible sería el trabajo... y, por último, la que yo considero rama o política de cierre de este entramado protector, que es la de garantía de ingresos, mediante la cual se nos proporciona el dinero con el que comprar, si es posible, los bienes que no aportan las otras ramas. Si se acepta esta conceptualización, a mi juicio, habría que intentar sacar de los servicios sociales aquellas prestaciones económicas que sean de garantía de ingresos.

Desde este enfoque, ciertamente, me parece que uno de los aspectos criticables de la, por otra parte interesante, Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, es que sólo se apoya en uno de los pilares del sistema de bienestar, los servicios sociales, y apenas en los otros, siendo como son tan relevantes como el de los servicios sociales para la prevención y atención de las situaciones de dependencia.

Sea como fuere, creo que son una serie de cambios sociales los que nos permiten y, en cierto modo, nos pueden llevar a ver los servicios sociales de esta manera. Y me refiero, al menos, a:

- La lucha y el progreso de colectivos vulnerables cuya atención se consideró en algún momento propia de una rama o sistema específico (como los servicios sociales), que han reivindicado y van ejerciendo el derecho a que todas las ramas o sistemas (educación, vivienda, empleo...) sean universalmente accesibles y que, por otra parte, van mostrando cómo medidas y prestaciones que se consideraban específicas para determinados segmentos poblacionales se revelan beneficiosas para el conjunto de la población.
- Cambios sociales como el incremento de las situaciones de dependencia funcional o la diversificación de los procesos de exclusión social que han hecho que determinadas necesidades que se consideraban excepcionales o, en todo caso, propias de predeterminadas poblaciones de riesgo, vayan siendo asumidas como propias o probables por parte de más amplias capas de la ciudadanía, en un contexto de individualización de las trayectorias y de fragmentación de los segmentos poblacionales anteriormente existentes en función de ejes diversos de género, étnico, generacional, funcional, familiar, cultural, laboral, económico... (Gomá y Subirats, 2005).
- El hecho de que determinados bienes relacionales (Donati, 1999: 123; Herrera y Jaime: 2005: 183) de los que se ocupaban, básicamente, las mujeres en las redes familiares y comunitarias (y de forma gratuita) vayan escaseando, al menos en el formato en el que se encontraban en las sociedades tradicionales hace que se visibilicen y sean valorados.

Desde mi punto de vista el efecto que tienen estos procesos sociales es el siguiente:

- Se va superando la visión según la cual debe haber una rama o sistema dentro de la acción pro bienestar que se ocupe globalmente de los

colectivos vulnerables, entendiéndose que todas las ramas o sistemas (educación, sanidad, servicios sociales...) deben hacerlo igualmente, por ser universalmente accesibles.

- Determinados riesgos sociales (o necesidades de apoyo) que se habían considerado tradicionalmente como privados, particulares, especiales, minoritarios... empiezan a verse como colectivos, sociales, públicos, compartidos... Específicamente, se configura y emerge con fuerza la interacción (entendida como ajuste entre autonomía personal e integración relacional) como necesidad social o bien susceptible de protección y promoción y capaz de dar suficiente contenido a una rama o sistema dentro del entramado de la acción pro bienestar.
- Se va, por tanto, dejando de pensar y hacer los servicios sociales como servicios para todas (o muchas de) las necesidades de algunas personas (colectivos vulnerables) para pasar a percibirlos y configurarlos como servicios dedicados a un tipo de necesidades (interacción: autonomía e integración) de todo el mundo.

En cualquier caso soy consciente de que esto de la interacción, esto del ajuste dinámico entre la autonomía personal y la integración relacional, suena raro, pero al menos creo que puede servir en el proceso de búsqueda de ese referente positivo y universal que, a mi juicio, necesitan los servicios sociales si queremos que puedan ser entendidos y configurados como otra rama más de la política social que, como las demás, se ocupa de alguna necesidad que todas las personas podemos tener en diferentes momentos de nuestra vida. Si queremos ofrecer una base sólida para que puedan superar la condición residual, inespecífica y marginal que en muchos momentos y circunstancias se les ha atribuido y han tenido. Creo, por otra parte, que el concepto de interacción (de ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional) puede servir para seguir recogiendo y encuadrando todo lo genuino y valioso que vienen haciendo los servicios sociales realmente existentes. Creo que permite una lectura suficientemente flexible y abierta como para avanzar firmemente en la configuración de unos servicios sociales para todas las

personas sin dejar desatendido a ninguno de los grupos poblacionales que más protección han venido recibiendo tradicionalmente desde los servicios sociales.

Contenido técnico de la intervención en servicios sociales

A mi juicio, si hubiéramos identificado esa necesidad universal, ese bien protegible, podríamos tener un poderoso Leitmotiv para que la gente entendiera para qué le sirven los servicios sociales. Pero, en todo caso, difícilmente llegaríamos a la gente, difícilmente ampliaríamos el espectro de potenciales y reales usuarias y usuarios de los servicios sociales si no les mostráramos el producto que permite responder a esa necesidad, si no dispusiéramos de los servicios que efectivamente permitieran proteger y promover ese bien deseable.

Mi percepción personal es que tal producto existe, que disponemos de los servicios que permiten proteger y promover ese bien, que contamos con esa actividad que permite responder a esa necesidad de la que venimos hablando. Puesto a llamarle de alguna manera, le llamaría intervención social, aunque sólo sea porque es un término que no es propiedad de ninguna de las disciplinas o profesiones relacionadas con los servicios sociales y aunque acepte que no sólo se hace intervención social en los servicios sociales (Fantova, en prensa).

En todo caso, he de reconocer que esa intervención social de la que hablo, la llamemos como la llamemos, también es una realidad en construcción. Por ello, en los servicios sociales realmente existentes, y en la comunidad científica y técnica interesada por ellos, vamos a encontrar junto a experiencias y herramientas valiosas, otras que, a modo de impurezas o resabios, restan rigor y eficacia a la intervención que se realiza en los servicios sociales. Por otra parte también ocurre que en los servicios sociales encontramos, junto a prestaciones y servicios propios de la rama, otras prestaciones y servicios que más bien encajarían, según el esquema que he propuesto, en otras ramas de la acción pro bienestar.

Tal como yo lo veo, el proceso de debate para la delimitación del objeto de los servicios sociales y el proceso de desarrollo técnico basado en la evidencia que vaya perfeccionando la intervención social son procesos que se alimentan y potencian mutuamente, pues en la medida en que perfilamos mejor el efecto a desencadenar, mejor podremos desarrollar las herramientas para hacerlo y en la medida en que mejoremos la tecnología de intervención, más visible será su impacto en la vida de las personas destinatarias. En cualquier caso, la idea que quiero plantear y subrayar es que también en la manera de realizar, operativamente, la intervención social vamos a crear condiciones de posibilidad o, por el contrario, poner obstáculos a la universalización de los servicios sociales.

En coherencia con la finalidad que he propuesto para ella, asumo que la intervención social (que se realiza en los servicios sociales) es una actividad fundamentalmente relacional, es decir, que se realiza sobre todo (aunque no únicamente) en o a través de las relaciones interpersonales entre los agentes de intervención (o prestación de servicio) y las destinatarias y destinatarios. Basándome libremente en un esquema de Josep María Rueda (Rueda, 1998: 158-164) diría que la intervención social puede tener un carácter más bien (o conjuntamente):

- Asistencial, paliativo...: cuando la pretensión de la intervención se entiende como compensación del desajuste entre autonomía personal e integración relacional pero sin necesariamente modificar la capacidad autónoma de la persona o sus vínculos relacionales en el entorno.
- Promocional, habilitador...: cuando pretende provocar aprendizaje en las personas, incremento de su autonomía...
- Transformador de situaciones, estructuras, redes, sistemas...

A lo largo de su desarrollo, la evidencia disponible a través de la investigación, la sistematización de la práctica y los consensos profesionales han ido

permitiendo decantar y construir un conjunto de principios filosóficos, ejes metodológicos... Quiero detenerme un poco en aquellos que, a mi entender, más empujarían a los servicios sociales hacia la universalización:

- Enfoque comunitario. Que la intervención, en clave de proximidad, se apoye en las redes familiares y comunitarias y les de soporte (Gobierno de Navarra, s.f.; Navarro, 2002).
- Personalización. Búsqueda flexible de la mayor adecuación o adaptación de la atención a las necesidades, demandas y expectativas de cada uno de los individuos.
- Sinergia. Búsqueda del mayor ajuste, la mayor fluidez y el efecto multiplicador entre las diferentes prestaciones y servicios que recibe la persona, de modo que la intervención con la persona sea lo más amigable y lo menos disruptiva posible y el abordaje sea tan integral como sea necesario.
- Promoción de la autonomía, en el doble sentido de trabajar para que la persona conserve y desarrolle las mayores y mejores capacidades y de que decida, en la mayor medida posible, sobre todo lo que le afecta.
- Normalización. Brindar a las personas destinatarias los entornos, actividades, recursos y oportunidades culturalmente normativas o socialmente valoradas, con especial atención a cuestiones como la confidencialidad, la intimidad, la privacidad y la imagen.
- Integración. Brindar los entornos, actividades, servicios y recursos menos restrictivos que sea posible, es decir, los que representen mayor contacto con la comunidad.

Creo que unos servicios sociales que se vayan planteando, técnica y operativamente, en estas claves, son unos servicios sociales más universalizables, más tendentes a la universalización. Ello está siendo posible y va ser cada vez más posible, a mi juicio, a medida que:

- Va reforzándose y visibilizándose la labor de diagnóstico social (Martín, s.f.) y prescripción técnica como función clave en el ámbito de los servicios sociales, precisamente porque el diagnóstico social (y la correspondiente prescripción técnica) permite identificar las necesidades a las que pueden dar respuesta los servicios sociales y diferenciarlas de aquellas que han de ser abordadas desde otras ramas de la acción pro bienestar.
- Se potencian y valorizan las prestaciones técnicas propias de los servicios sociales (como la asistencia personal, el acompañamiento social, la intervención comunitaria...) y se entiende que otras prestaciones (como el alojamiento, la alimentación, las prestaciones de carácter sanitario...) tienen, en su caso, un carácter complementario en los servicios sociales.
- Se separan del ámbito de los servicios sociales aquellas prestaciones económicas (como las rentas mínimas o las prestaciones para vivienda) que corresponden conceptualmente a otras ramas de la acción pro bienestar y que contribuyen, a mi juicio, a distorsionar la imagen de los servicios sociales, desviar parte de sus energías y condicionar la labor de intervención social.
- Se potencia la atención generalista y personalizada, superando progresivamente la segmentación tradicional por colectivos vulnerables atendidos de forma segregada y apostando por los formatos y enfoques más amigables con las redes familiares y comunitarias en clave de proximidad en el territorio (Leichsenring, 2005: 24).
- Se desarrolla la intervención proactiva con los dispositivos y agentes de otras ramas de actividad a la búsqueda, desde la especificidad de los servicios sociales, de objetivos comunes que no son propiedad de ninguna de las ramas como, por ejemplo, la prevención de las dependencias; la atención a la diversidad funcional; la inclusión social; la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; la igualdad de género...

Así pues, entiendo que la labor de desarrollo técnico, de investigación, desarrollo e innovación, de sistematización de la intervención social es condición necesaria, aunque no suficiente, para una adecuada

universalización, entre otras cosas porque de nada sirve declarar, jurídicamente, un derecho subjetivo si éste no va asociado a un catálogo o cartera de prestaciones y servicios. Y no hay forma de construir un catálogo o una cartera de prestaciones y servicios si no hay por debajo una labor rigurosa y sostenida de creación y ordenación de esas prestaciones y servicios a los que instrumentos como el catálogo o la cartera garantizan el acceso universal, en función de las necesidades de cada persona.

De hecho la misma Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña, en un loable intento, posiblemente, de no dejar fuera nada de lo que existe, recoge a lo largo de cuatro páginas un catálogo de prestaciones y servicios en el que, sin embargo, da carta de naturaleza a modalidades de atención y a formas de segmentación que no necesariamente tendrían que mantenerse en el futuro. A mi entender a veces pesa demasiado la inercia institucional o la lógica clientelar, por encima de los desarrollos que sugerirían la evidencia comparada, la sistematización de las mejores prácticas o los consensos de la comunidad científica, profesional y ciudadana vinculada a los servicios sociales. Por poner otro ejemplo, en el catálogo de servicios del artículo 15 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, junto a un servicio cuya denominación y configuración puede estar relativamente asentada, como el servicio de ayuda a domicilio, se habla del “centro de día para mayores”, del “centro de día para menores de 65 años” y del “centro de día de atención especializada”, sin que tal clasificación tripartita se base en ningún consenso técnico o realidad institucional, que yo sepa.

Estructuración y gestión de organizaciones

Sin alejarme del día a día de los servicios sociales quisiera identificar ahora, un último conjunto de condiciones de posibilidad para la efectiva universalización de los servicios sociales como son los que tienen que ver con su estructuración y gestión (particularmente en los sistemas públicos de servicios sociales), siempre recordando que no entraré en este artículo en aspectos que tienen que ver con la institucionalización juridificada de los servicios sociales, ni tampoco

con su financiación, por más que, como no me cansaré de decir, son aspectos absolutamente claves para la deseada universalización.

Así pues, me pregunto que pueden aportar la estructuración y gestión de los servicios sociales en el proceso de universalización y, en primer lugar, creo que no habrá mucha duda de que no cabe hablar de un derecho universal a los servicios sociales si no se configura un sistema público de servicios sociales, como instrumento mediante el cual los poderes públicos garantizan el ejercicio de tal derecho. A la hora de estructurar ese sistema público de servicios sociales, creo que hay algunas notas características que van a contribuir en el proceso de universalización.

La primera de ellas tiene que ver con la accesibilidad de los servicios sociales. No parece difícil establecer el vínculo entre fácil acceso y universalización efectiva de los servicios sociales. Y esa accesibilidad tiene que ver, por ejemplo, con la ausencia de barreras físicas en los centros de servicios sociales, con la calidad y cantidad de la información que los servicios sociales ofrecen sobre sí mismos o con la proximidad de las unidades prestadoras de servicios a la población, proximidad que se consigue potenciando las unidades o programas de tamaño reducido y carácter polivalente, más susceptibles, por razones de masa crítica de territorializarse, desconcentrarse o descentralizarse.

En esta línea, por ejemplo, Pilar Rodríguez ha recomendado que, “además del desarrollo en cantidad, variedad y calidad de los recursos de atención (...) se les dote de flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada caso. En lo que atañe a los servicios de ayuda a domicilio, que son los que han de ser impulsados en mayor medida, debe producirse una ampliación de los servicios que ofrecen y una reorientación de los mismos para contemplar los apoyos en el entorno y la asistencia personal. Los centros de día y otros recursos intermedios han de ajustar sus objetivos y prestaciones a la diversidad de situaciones que atender. También se recomienda la inclusión sistemática de

programas y servicios dirigidos directamente a las familias, hoy prácticamente inexistentes. En cuanto a los alojamientos y residencias, se propone realizar una revisión crítica y profunda del modelo predominante para mejorar su calidad, producir innovación y una mayor diversificación en la oferta que permita la capacidad de elección” (Rodríguez, 2006: 6).

Una segunda cuestión de carácter organizativo tiene que ver con todas aquellas previsiones que faciliten la coordinación con los otros sistemas de atención y la continuidad de la atención. Me refiero, por ejemplo, a la delimitación de divisiones territoriales compatibles entre los diferentes sistemas; a la creación de órganos de coordinación entre sistemas (por ejemplo sanitario y de servicios sociales) en los diferentes niveles de la estructura; o a la previsión de sistemas de gestión de casos (Hall, 2002) en los que intervengan de forma intensa más de un sistema o rama...

En tercer lugar, me referiría a la estructuración, a todas las escalas, de procesos y dinámicas participativas, que comienzan con la previsión de intervención de la persona usuaria en la elaboración del plan de atención que le corresponde; continúan por experiencias de autogestión comunitaria y colaboración entre el sector público y la iniciativa social en la respuesta a necesidades en el territorio; y se completan con espacios significativos para el diálogo social, el diálogo civil y, en definitiva, la participación ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones sobre el sistema público y la política pública de servicios sociales.

Por otra parte, las organizaciones, además de estructurarse han de ser gestionadas. Si bien me he ocupado más extensamente de la cuestión de la gestión de servicios sociales en otros lugares (Fantova, 2006), no quisiera terminar este artículo sin mencionar, siquiera telegráficamente, algunas aportaciones que la gestión de centros y programas de servicios sociales puede hacer en el proceso de su universalización:

- Desarrollo de enfoques de gestión estratégica adaptados al particular mix de bienestar presente en los servicios sociales en los que cada tipo de agente (público, social...) deberá ser capaz de construir, mantener y mejorar un posicionamiento que le permita agregar el tipo de valor añadido que le corresponde en mayor medida (en cada caso: garantizar, evaluar, innovar, coordinar, intervenir...), en un juego de suma positiva con los otros agentes.
- Aplicación de las técnicas de marketing a la hora de segmentar de nuevas maneras a la población destinataria de la atención, superando enfoques tendentes al encuadramiento de las personas en el seno de colectivos definidos en función de una única característica de las personas (edad, funcionalidad...).
- Énfasis en la gestión del talento humano y en la calidad del empleo, con particular interés en los niveles auxiliares, en los que los servicios sociales pueden encontrar, ya o a corto plazo, su talón de Aquiles o cuello de botella en el proceso de universalización.
- Acción combinada de iniciativas de gestión de calidad (con estandarización de procesos y compromisos de resultados) y gestión del conocimiento (especialmente orientadas al fortalecimiento de competencias relacionales en todos los niveles del sistema).

Estimo que estas claves de gestión y estructuración que acabo de sugerir, junto a las otras presentadas a lo largo del artículo, sobre el tipo de necesidades y actividades a considerar en los servicios sociales, pueden contribuir, junto a decisiones normativas y económicas, en una acción combinada y estratégica de muchos agentes para la universalización efectiva de los servicios sociales.

Desde el punto de vista de la estructuración y gestión de los sistemas, cabe señalar que la reciente aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña nos sitúa ante la incertidumbre sobre la articulación efectiva entre el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y el Sistema Catalán de Servicios Sociales. Desde

mi punto de vista, en el desarrollo y aplicación de ambas leyes se habrá de hacer un esfuerzo de estructuración y gestión que permita minimizar los previsibles costes de transacción (en forma de interferencias políticas, conflictos competenciales, deficiencias de la arquitectura institucional, fragilidad de mecanismos...) y desencadenar las mayores sinergias que sea posible.

Consideraciones finales

Comenzábamos este artículo haciendo referencia a cambios legislativos que pueden empujar a los servicios sociales hacia su deseada universalización. Sin embargo a lo largo de él nos hemos aplicado, sobre todo, a identificar condiciones de posibilidad de la universalización que no dependen tanto de las leyes como del compromiso cotidiano y del acierto eficaz de los agentes involucrados en nuestros servicios sociales.

En varios momentos del artículo he podido hacer señalamientos críticos a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia o a la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña. Sin embargo en estas consideraciones finales me gustaría subrayar dos cosas. En primer lugar, que, seguramente, ambas leyes son, en sus aciertos y en sus limitaciones, reflejo del sector que pretenden regular. Dicho de otra manera, no creo que exista en España una comunidad científica, técnica, profesional, institucional o social en la que hayamos alcanzado unos consensos que vayan especialmente por delante de dichas leyes o por un sitio particularmente distinto.

En segundo lugar quisiera decir que ambas leyes, en sus declaraciones, pueden ser coincidentes con muchos de los planteamientos que aquí hemos intentado hacer o que pueden hacerse desde dentro de los servicios sociales. Y que, en todo caso, las leyes llegan hasta dónde llegan y que siempre habrá, afortunadamente, una gran cantidad de cuestiones que no dependen tanto de la regulación normativa (o el gasto público, por fundamental que sea) como de otros procesos como los de investigación científica, desarrollo técnico,

compromiso profesional, fortalecimiento organizacional, gestión estratégica, participación ciudadana, cambio social...

Estas leyes, aprobadas por amplias mayorías en los respectivos parlamentos nos abren la puerta a las personas que trabajamos en los servicios sociales para poder impulsar una nueva etapa en esta importante rama de la acción pro bienestar. Posiblemente sólo el tiempo nos permitirá analizar hasta qué punto fuimos capaces, en este momento histórico, de empujar cada cual desde dónde está, para un perfeccionamiento y universalización de los servicios sociales que efectivamente repercuta en la calidad de vida de todas las personas.

Referencias

- AÑÓN, M.J. y GARCÍA AÑÓN, J. (2004): *Lecciones de derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- BERGHAM, J. (2000): “Los nuevos riesgos sociales: informe de síntesis”. <http://www.foross.org/revista01/a03.php>. [Consultado el 21 de enero de 2008]
- CASADO, D. (2007): “La rama de los servicios sociales” en CASADO, D. y FANTOVA, F. (coordinadores): *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid, Cáritas Española, páginas 35-47.
- CATALUÑA: Ley 12/2007 de Servicios Sociales.
- DONATI, P. (1999): *La ciudadanía societaria*. Granada, Universidad de Granada.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2005): “L’exclusió social, algunes reflexions conceptuals” en *Barcelona Societat*, núm. 13, pp. 56-63.
- ESPAÑA: Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2007): “Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI” en *Ekonomi Gerizan* núm. 14, pp. 90-111.

- FANTOVA, F. (2006): "Gestionar los servicios sociales: ¿una asignatura pendiente?" en *Educación Social*, núm. 34, septiembre-diciembre, pp. 28-43.
- FANTOVA, F. (en prensa): "Repensando la intervención social" en *Documentación Social...*
- FANTOVA, F. (en preparación): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe (Universidad de Deusto).
- GOBIERNO DE NAVARRA (s.f.): *Documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales*. http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/aten_com/doc_com_p.pdf. [Consultado el 21 de enero de 2008]
- HALL, J.A. y otras (2002): "Iowa case management: innovative social casework" en *Social Work*, vol. 47, núm. 2, abril, pp. 132-141.
- HERRERA, M. y JAIME, A.M. (2005): "Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales" en *Papers*, núm. 78, pp. 169-193.
- IDHPA (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe) (2007): *Los derechos humanos en el País Vasco*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- LEICHSENTRING, K. (2005): *Proporcionar una asistencia sanitaria y social integrada a las personas mayores: perspectiva europea*. http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentacion/estudios_yresultados/perfiles/boletinsobreenejec15.pdf [Consultado el 21 de enero de 2008]
- MARSHALL, T.H. (1997): "Ciudadanía y clase social" en *Reis*, núm. 79/97, pp. 297-344.
- MARTÍN, M. (s.f.): *Manual de indicadores para el diagnóstico social*. <http://www.diagnosticosocial.com/archivos/Indicadores.pdf>. [Consultado el 21 de enero de 2008]
- NAVARRO, S. (2002): "Desde la red social: Nuevos imaginarios y geografías en la intervención familiar" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 58, 2º trimestre, pp. 9-31.

RODRÍGUEZ, P. (2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*.
http://www.falternativas.org/base/download/ce34_10-05-06_doc87.pdf.

[Consultado el 21 de enero de 2008]

RUEDA, J.M. (1998): "Atención a la infancia dentro de los servicios sociales: modelos técnicos" en RUBIOL, G. (comp.): *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 155-172.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ES:PDF). [Consultada el 21 de enero de 2008]

VICENTE GIMÉNEZ, T. (2006): *La exigibilidad de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
