

¿Hacia unos servicios sociales con enfoque comunitario en Euskadi?

aportación de Fernando Fantova para el VI Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales sobre la situación de los servicios sociales en Euskadi (aprobado y editado en 2015, páginas 46-51)

Contenido técnico y enfoque comunitario en los servicios sociales

La pertinencia y relevancia de uno u otro enfoque conceptual o técnico en un determinado sector de actividad –en el caso que nos ocupa, el enfoque comunitario en los servicios sociales– depende en buena medida de la definición y desarrollo que, en cada momento dado, tenga dicha actividad. No nos parece casual, por ello, la interrelación existente entre la manera en la que la Ley 12/2008 de Servicios Sociales del País Vasco va acotando y configurando la actividad propia de los servicios sociales y su apuesta central por el enfoque comunitario. Veamos.

La ley vasca de servicios sociales de 2008 se inscribe proactivamente, a nuestro entender, en un proceso complejo –en el que vienen participando diversos agentes de la comunidad de personas que estudian, diseñan, gestionan o prestan servicios sociales en nuestro entorno– orientado a la cada vez más precisa identificación y acotación de la finalidad u objeto de este sector de actividad y, por tanto, de su correspondiente sistema público.

Se dirá que, poco a poco, se va dejando atrás una versión residual de los servicios sociales, según la cual éstos no tendrían una finalidad u objeto propio, sino que valdría para ellos el objeto general de la política social –vale decir, por ejemplo, el bienestar o la inclusión social– en el entendido –o más bien sobreentendido– de que los servicios sociales atenderían tan sólo a las personas –o quizá a los *colectivos*– que no hubieran alcanzado dicha finalidad por los medios que sirven al común o a la mayoría de la población.

La progresiva –aunque no exenta de retrocesos– universalización de las diferentes ramas de la política social pone en crisis esa visión, dado que con dicha universalización no sería aceptable que ningún sector de actividad excluya a nadie del disfrute del bien que corresponda en cada caso. Así pues, si se entiende que las políticas sociales de sanidad, educación, empleo, vivienda o garantía de ingresos –citando los otros cinco que consideramos sectores clave en la acción pro bienestar– fueran asumiendo la responsabilidad que les corresponde con toda la población, ¿quedarían vacíos de contenido los servicios sociales?

La interacción como bien que protegen y promueven los servicios sociales

Entendemos que no, ya que hay un bien –la interacción– que emerge, desde nuestro punto de vista, como finalidad u objeto para los servicios sociales,

conectando con su historia y ofreciéndole a este sector de actividad –y a esta rama de la política social– una oportunidad estratégica para su despliegue, encaje y sinergia en una nueva fase de desarrollo del sistema de bienestar. Entendemos la interacción como autonomía funcional e integración relacional, asumiendo que la promoción y protección de ese estado deseable de capacidad de desenvolvimiento cotidiano y vinculación familiar y comunitaria es un bien que requiere de un conjunto de actividades –técnicas, profesionales y organizadas– a su servicio, como el bien de la salud requiere de los servicios sanitarios o el bien del aprendizaje requiere de los servicios educativos.

No debe extrañar que una Ley que avanza en alguna medida en la acotación sectorial de los servicios sociales en un sentido como el evocado apueste por un enfoque comunitario para la intervención social. Si lo que buscan los servicios sociales es prevenir o abordar situaciones de desajuste en ese estado de interacción de la persona –definido por la autonomía funcional e integración relacional– la evidencia comparada y los consensos de la comunidad de aprendizaje señalan con claridad la necesidad de buscar las mayores sinergias entre la respectiva actividad profesional e intervención pública, por una parte, y, por otra, los bienes relacionales y las dinámicas comunitarias. Se diría que intervención social y enfoque comunitario se necesitan mutuamente.

Venturosamente, el sector de los servicios sociales puede contar con las lecciones aprendidas en el sector sanitario, que nos lleva décadas de ventaja tanto en el proceso de fortalecimiento científico y técnico de su característica cadena básica de valor como en la aplicación del enfoque comunitario en la intervención y planificación sanitarias. Sin desconocer las imperfecciones, contradicciones o perversiones de la experiencia sanitaria, no cabe duda de que la extensión y accesibilidad de la atención primaria pública y el nivel de empoderamiento científico, técnico e institucional del personal facultativo de especialidad familiar y comunitaria constituyen una experiencia inspiradora para los servicios sociales.

Dejar de gestionar las prestaciones de garantía de ingresos: ventana de oportunidad

En lo que toca a los servicios sociales vascos, cabe decir que, en los últimos años, el principal hecho político con impacto en el proceso facilitador de la implementación del enfoque comunitario no es otro que la aprobación de la Ley 4/2011 de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que condujo a que el grueso de la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos pasara de los servicios sociales a los servicios de empleo. Si bien nos parece injustificable su endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones de garantía de ingresos mínimos y dista de estar asentado el nuevo papel del Servicio Vasco de Empleo en la gestión de dichas prestaciones y su participación en los procesos de inclusión social de las personas que las perciben, entendemos que los servicios sociales –y especialmente los servicios sociales de atención primaria– están viviendo un momento de oportunidad al verse liberados de una importante carga de trabajo y de una carga de trabajo que tenía un notable componente administrativo.

Si bien no contamos con un levantamiento sistemático de buenas prácticas o una evaluación global de la evolución de los servicios sociales tras dejar de gestionar el grueso de las prestaciones económicas previstas en la legislación de garantía de ingresos, sí podemos decir que tenemos noticia –directa o a través de memorias institucionales o artículos de profesionales de los servicios sociales– del lanzamiento o fortalecimiento de iniciativas que están aprovechando la mencionada ventana de oportunidad en clave de una cada vez mayor aplicación del enfoque comunitario a la intervención profesional en servicios sociales.

Señales de la aplicación y de la no aplicación del enfoque comunitario en nuestros servicios sociales

Nuestros servicios sociales están emitiendo señales que están esperando a ser evaluadas de forma más rigurosa, engarzadas en un relato ilusionante, soportadas en una gestión proactiva e impulsadas de forma más global y estratégica. Se trata de señales que, desde nuestra percepción, van siendo más intensas en los últimos años. Citaremos algunas de forma telegráfica: más y mejores visitas proactivas y preventivas a personas mayores en sus domicilios; diseño, aplicación, rediseño y mejora de protocolos de gestión de casos complejos de menores en situación de vulnerabilidad; creación de un servicio vasco de teleasistencia que apuesta por la coordinación sociosanitaria, entre otras iniciativas de investigación, desarrollo e innovación sociosanitaria; nuevas experiencias locales de colaboración intersectorial en equipos o mesas al efecto; apuesta por la prestación de asistencia personal en el marco de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia; incorporación de criterios, procedimientos e instancias éticas en los procesos de intervención social con énfasis en la autonomía de las personas usuarias; aplicación de tecnologías avanzadas de la información, la comunicación, la asistencia y la gestión de entornos a los servicios sociales; experiencias –como los *nidos familiares*– de aplicación del enfoque comunitario a la atención a la infancia –no necesariamente vulnerable o desprotegida– y al apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral desde los servicios sociales; desarrollo de instrumentos para el diagnóstico, evaluación y la gestión sectorial e intersectorial de casos; activación y empoderamiento de los vecindarios para el acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad; impulso normativo a la iniciativa social del tercer sector; nuevas experiencias de coordinación entre el sector de los servicios sociales y el de la vivienda, identificando la contribución de cada uno de ellos en los procesos de inclusión social (en ocasiones con el modelo *Housing First*); experiencias de cuidados paliativos intersectoriales en el domicilio con participación de la familia y el voluntariado; iniciativas de desarrollo local en las que los servicios sociales tienen centralidad, tanto como factor de calidad de vida como por su capacidad de creación de empleo; amplia diversificación de tipos de apoyo facilitadores de la permanencia de las personas en su domicilio; experiencias de innovación social en clave de economía colaborativa y autogestión solidaria; y así sucesivamente.

Con todo, entendemos que estas iniciativas positivas coexisten con fenómenos que van en sentido opuesto. Posiblemente el más preocupante, desde el punto de vista del enfoque comunitario, sea el limitado alcance que en nuestros servicios sociales tienen todavía los servicios de carácter domiciliario. Cálculos recientes nos dicen que un reto tan razonable como el de aproximar los estándares del Servicio de Ayuda a Domicilio de Gipuzkoa y Bizkaia a los existentes en Álava requeriría una inyección anual de alrededor de 100 millones de euros anuales, que no aparecen por ninguna parte, de momento. Por otra parte, siguen plenamente vigentes, a nuestro entender, las recomendaciones del Ararteko en relación con el necesario impulso a los servicios sociales de base que, según nuestros cálculos, necesitarían de una inyección de 15 millones de euros anuales para pasar de 1.200 a 1.500 personas ocupadas aproximadamente y estar en condiciones de asumir y acompañar este primer crecimiento de la atención primaria del que estamos hablando.

Apostar por la atención primaria del sistema público de servicios sociales

Cuando afirmamos que el desarrollo de los servicios sociales en clave comunitaria pasa fundamentalmente –hoy y aquí– por un fortalecimiento potente de la atención primaria pública en servicios sociales estamos proponiendo una apuesta política ambiciosa y arriesgada. Se nos puede decir que un salto cualitativo en la atención primaria del sistema público de servicios sociales no es prioritario entre las demandas sociales de la ciudadanía, mucho más atenta a otras políticas públicas y mucho más sensible a otras fuentes de gasto público, como pueden ser las pensiones de jubilación, las prestaciones por desempleo o el copago farmacéutico. Efectivamente, la apuesta política por el despegue de la responsabilidad pública en materia de atención primaria de servicios sociales no es impulsada por una demanda social potente y estructurada. Debe sobreponerse además a la inercia institucional (*path dependency*) de otras partes o actores de los servicios sociales (como la atención residencial o las prestaciones económicas focalizadas para determinados colectivos organizados). Sentimos, por otra parte, ciertamente, un empantanamiento en lo normativo, con las dificultades para aprobar los decretos de desarrollo de ley vasca de servicios sociales, el errático y deconstructivo curso de la aplicación de la ley española sobre autonomía y dependencia y la confusión y amenazas derivadas de la legislación local española.

Sin embargo el pensamiento estratégico y la evaluación comparativa de políticas nos pueden ayudar a ver esta apuesta como apuesta ganadora. Las innovaciones políticas o empresariales exitosas son las que construyen maneras inéditas de dar respuesta a necesidades y problemas sociales que resultaban inabordables en marcos o contextos anteriores. La apuesta política y ciudadana para convertir los servicios sociales públicos de atención primaria en una parte de la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos de Euskadi en clave de proximidad, accesibilidad, convivencia y calidad de vida es una apuesta razonable si somos capaces de comprender la creciente importancia de los riesgos y necesidades relacionadas con la autonomía funcional e

integración relacional –con la interacción– en nuestra vida cotidiana. Lo es si somos capaces de darnos cuenta de los crecientes costes de oportunidad – sociales y económicos– que nos está acarreado carecer de este tipo y enfoque de servicios sociales.

Ahora bien, quienes apostamos por los servicios sociales, por el sistema público de servicios sociales y por una atención primaria fuerte –como manifestación principal de la aplicación del enfoque comunitario– debemos reconocer que dicha apuesta –incluso aunque se haga– puede verse malograda y no conseguir las sinergias prometidas. Ello ocurrirá si no va acompañada, a nuestro entender, por un esfuerzo importante en términos de producción y aplicación de conocimiento en una intervención social cada vez más basada en la evidencia. A la vez, debe ser una intervención pública que demuestre su capacidad de activación de la población, promoción del autocuidado, fomento de la autogestión solidaria y producción de retornos económicos, pensando responsablemente en la sostenibilidad económica y social que es condición necesaria –aunque no suficiente ni principal– para cualquier planteamiento en materia de derechos sociales.

Los estudios que hemos realizado en el último informe de la Fundación FOESSA nos hablan del vigor que todavía presenta el capital relacional familiar y comunitario en nuestro entorno. Pero también nos alertan de que podemos estar agotando sus reservas. Nuestras personas mayores, sobre todo nuestras mujeres mayores, cuidan y apoyan a sus progenitores, pares y descendientes, pero no está claro que las siguientes generaciones estemos tomando el testigo. Valga como botón de muestra la dificultad de nuestros servicios sociales para encontrar familias de acogida para menores en situación de desprotección. Son necesarias políticas públicas inteligentes de enfoque comunitario para cambiar este signo de destrucción de bienes relacionales y ayudar a construir nuevos *contratos sociales* capaces de impulsar la igualdad y gestionar las diversidades.

Las estrategias de país son apuestas con fundamentos y con riesgos. Desde los servicios sociales vascos debemos expresar al país que debemos, podemos y queremos ser uno de los sectores estratégicos para un modelo económico y social vasco exitoso en el marco de la globalización económica. El enfoque comunitario y el fortalecimiento de la atención primaria del sistema público de servicios sociales son el corazón de esa apuesta estratégica, fundamental, a nuestro juicio, para la reconfiguración del sistema de bienestar y del modelo de sociedad que necesitamos en este momento de nuestra historia económica y política.

Consideraciones finales

Remitimos a otros documentos presentes en fantova.net para encontrar ampliación y referencias para lo expresado en esta breve nota. El espacio disponible y la naturaleza de lo que queríamos contar nos impiden incorporar aparato crítico al texto, para elaborar el cual ha resultado imprescindible la búsqueda sobre “servicios sociales” y “País Vasco” en la base de datos documental de siis.net.

Con todo, quisiera terminar en una clave más personal, contando que hace treinta y cinco años tuve mi primera experiencia de intervención social con personas con discapacidad intelectual y conservo la relación con una de las primeras personas que conocí entonces, amigo con el que suelo quedar a tomar un café y un pincho de vez en cuando. Al morir el progenitor con el que vivía, ha ingresado en un servicio residencial colectivo y específico en el que viven varias decenas de personas con discapacidad –con diversos grados de afectación– a cincuenta kilómetros de su ciudad. Nuestro sistema público de servicios sociales –de cuya construcción me siento corresponsable– ha sido capaz de ofrecerle en un momento dado esa plaza residencial –que, sin duda, da respuesta algunas de sus necesidades– pero, al parecer, no –o no todavía– los apoyos ligeros –mucho más baratos, dicho sea de paso– que quizá, aplicados con antelación, hubieran hecho posible que continuara su vida en el entorno domiciliario y ambiente comunitario de su preferencia, en el que había construido su vida hasta el momento. Situaciones como ésta, sin embargo, no deben desanimarnos, sino motivarnos para seguir trabajando por los servicios sociales públicos universales, de calidad y de enfoque comunitario a los que la ciudadanía tiene derecho.

Nota biográfica

Fernando Fantova (Bilbao, 1961) inicia a finales de los años setenta su actividad en el ámbito de la intervención y políticas sociales, en labores de desarrollo comunitario, intervención con personas con discapacidad y trabajo con familias, primero de forma voluntaria y posteriormente también profesional. Está habilitado como educador social, es licenciado en filosofía y ciencias de la educación (psicología), máster en gestión y desarrollo de recursos humanos y doctor en sociología y ciencias políticas (sociología). Desde mediados de los noventa y en la actualidad se desempeña como consultor independiente sobre intervención, gestión y política social en España y también en América Latina. Durante cuatro años asumió responsabilidades políticas en el Gobierno Vasco, como viceconsejero de Asuntos Sociales y director de Etorbizi (Fundación Vasca para la Innovación Sociosanitaria). Es autor de diez libros y doscientos artículos, ponencias o capítulos, la mayor parte de ellos disponible en fantova.net.