

## Atención integrada, intervención integral e inclusión social

Bilbao, a 23 de enero de 2017

Por segundo año consecutivo nos hemos reunido un grupo de personas interesadas e implicadas en la mejora del trabajo intersectorial por la inclusión social, gracias a la invitación del **Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao y la plataforma Beste Bi (de la Red de Lucha contra la Exclusión de Euskadi-EAPN-European Anti Poverty Network)**. Si bien el año anterior trabajamos en la elaboración consensuada de un documento de referencia (que mantenemos como base), esta vez hemos realizado varios estudios de caso sobre diversas situaciones complejas y su abordaje intersectorial en nuestro entorno (ver resúmenes anexos). A continuación, sintetizamos las conclusiones propositivas comunes y compartidas que emergen del trabajo realizado.

Nos reafirmamos con fuerza en que las personas (todas las personas) han de ser la referencia de nuestro trabajo. Las normativas y nuestros procedimientos deben ser diseñados, gestionados y transformados para facilitar sus itinerarios de satisfacción de necesidades, gestión de riesgos, inclusión social y ejercicio de derechos, superando desigualdades y exclusiones. **La persona es una e indivisible y por eso, en última instancia, la intervención ha de ser integral y centrada en la persona.** Apostamos por una intervención integral basada en el conocimiento y capaz de lograr en todas las personas la capacidad de autocuidado, la responsabilidad comunitaria y la ciudadanía cívica que nos permiten avanzar como sociedad en claves éticas y democráticas.

Hemos constatado con claridad que **la especialización de cada ámbito sectorial en su trabajo (policial, educativo, sanitario u otros) nos ha ido llevando a la aplicación de los principios de prevención y proximidad.** Cuanto mejor conocemos nuestro objeto de trabajo (la seguridad, el aprendizaje o la salud, por mantener los mismos ejemplos), más capaces somos de adelantarnos a los problemas y conflictos, más trabajamos desde el diseño anticipatorio de estructuras inclusivas y más eficientes somos en la respuesta a las necesidades de las personas y la gestión de los riesgos. Con todo, a pesar de estos avances, hemos constatado que, en muchos casos, seguimos en la política del parche, más que en la de la prevención, en un contexto en el que los procesos de exclusión social se hacen más estructurales, complejos, diversos y virales.

El enriquecimiento y facilitación de los itinerarios (frecuentemente intersectoriales) de las personas se apoya en **la continuidad de la intervención y en la atención integrada** que debemos y podemos lograr desde las diversas estructuras propias de los diferentes sectores de actividad (educación, sanidad, cultura, servicios sociales, vivienda, garantía de ingresos, urbanismo, justicia, empleo, ocio u otros). El cuidado en la continuidad de la

intervención es especialmente importante en momentos delicados de transición entre ámbitos: cuando recibimos el alta sanitaria y hemos de ser atendidos por los servicios sociales, cuando salimos del sistema educativo y nos incorporamos a un empleo, y así sucesivamente.

El estudio de los casos realizado y nuestro conocimiento de diversas iniciativas de trabajo en red, dinámicas colaborativas, coordinación intersectorial y, en definitiva, atención integrada nos lleva a reconocer los esfuerzos y logros de innumerables profesionales y, en general, agentes que, saliendo de su zona de confort sectorial, han construido y siguen construyendo prácticas y estructuras que facilitan la vida de las personas y sus itinerarios de inclusión. Fruto de este trabajo son diversos **protocolos de actuación intersectorial** que se han elaborado a diferentes escalas y con relación a diversas situaciones.

Existen, por otra parte, **herramientas para la atención integrada con rango legal**, como es el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria o, en general, las estructuras de soporte de políticas transversales (como las relacionadas con la igualdad de género, la infancia y adolescencia o la familia, por poner tres ejemplos). Aparte, por supuesto, de todas las que se vinculan, explícitamente, con la propia política pública de inclusión social. Se trata de progresos institucionales que reconocemos y en los que nos apoyamos.

Entendemos que la integración, en todo caso, ha de ser, en primer lugar, una **mejora intrasectorial**, en el interior de cada ámbito, al menos de dos maneras:

- Mediante el enriquecimiento de algunos servicios (que podríamos llamar **servicios integrados**) que, perteneciendo a un ámbito sectorial, incorporan apoyos, actividades o prestaciones propios de otro. Es el caso de servicios de vivienda que ofrecen acompañamiento social o de servicios educativos que contienen orientación laboral, por poner dos ejemplos.
- Mediante la creación de **organizaciones integradas**, en cuyo seno conversan instituciones (Ayuntamientos y Diputación, por ejemplo) o niveles distintos. Es el caso, por ejemplo, de las *organizaciones sanitarias integradas*, en las que se encuentran la atención primaria y la hospitalaria.

En todo caso, más allá de la integración intrasectorial, es fundamental construir escenarios de **atención integrada intersectorial**, pues sólo desde un cierto grado de conocimiento y conexión entre profesionales y sistemas de los diversos sectores es posible detectar y gestionar las señales de alerta (a poder ser, temprana) en las trayectorias vitales de las personas y actuar proactivamente para ofrecerles itinerarios reales de inclusión social o, en su caso, actuar eficazmente contra los procesos que conducen desde la vulnerabilidad a la exclusión social.

La integración intersectorial, en buena medida, tiene que **tener base territorial y apoyarse en el encuentro presencial**. Entendemos que, si bien hay que respetar e impulsar las experiencias de las diversas mesas zonales, con orígenes distintos, composiciones diversas y trayectorias peculiares, es necesario aprender de las experiencias anteriores (en la propia zona o en otra) y evitar grupos de composición demasiado numerosa (que no resultan operativos) o sin propósito definido (que resultan poco motivantes).

La función de las reuniones intersectoriales, en todo caso, es ordenar y **automatizar en lo posible la integración de la atención al servicio de la continuidad satisfactoria de los itinerarios de las personas**. En las reuniones de coordinación intersectorial se planificarán y evaluarán iniciativas y procesos, se ordenarán los flujos e interlocuciones, se abordarán casos y situaciones especiales y se visibilizarán y reconocerán los frutos de la coordinación e integración, pero hemos de ser conscientes del coste de las reuniones (son horas que detraemos del servicio directo a la ciudadanía y se multiplican cuando las situaciones conflictivas generan alarma social y política) y de la necesidad de que los procesos de atención integrada fluyan con naturalidad con el menor número de incidencias y costes de gestión que sea posible. El uso avanzado de tecnologías para la información y la comunicación debe ayudar en esto.

En los **procesos de integración de la atención** habrá espacios exclusivos de los poderes y administraciones públicas y otros compartidos con la iniciativa social (que debe aportar el valor añadido de su enraizamiento comunitario, flexibilidad operativa y presencia intersectorial). A la vez es fundamental llegar siempre a (y partir de) la dinamización comunitaria y participación ciudadana, aterrizando los procesos en los entornos y con los protagonistas concretos. Sentimos que el abordaje eficaz de la gestión de casos complejos concretos (de personas, familias o comunidades) es la prueba que demuestra que la integración funciona. En cada uno de los casos la persona profesional referente puede pertenecer a un sector diferente, según cuál sea el objetivo preponderante (educativo, sanitario, laboral u otro).

En la medida en que los procesos de integración intersectorial de la atención tienen ya cierto recorrido en nuestra ciudad y que es posible que ya se estén produciendo ciertas duplicidades, disfunciones e ineficiencias, entendemos que sería el momento de **inventariar y mapear estas experiencias, espacios o dinámicas**, como paso previo para poder plantear procesos de mejora, ordenación o desarrollo de la atención integrada en Bilbao. Igualmente debiéramos recopilar y analizar los protocolos de actuación intersectorial vigentes.

Para terminar, volvemos a emplazar a nuestras instituciones y a comprometernos de cara a la **difusión y aplicación, con el necesario liderazgo, de estas reflexiones y recomendaciones**, que pretenden avanzar en la inclusión social de toda la población mediante una atención integrada que construya una intervención integral. La gravedad y extensión de los procesos de exclusión social en nuestra sociedad nos acucian moralmente para esta mejora cualitativa en nuestras intervenciones profesionales y en nuestras políticas públicas.

Alfonso López, Ana María Rubio, Fernando Fantova, Ignacio Fariña, Inmaculada Cereceda, Iñaki Gallo, José Manuel Conde, Juan Calparsoro, Juan Mari de los Heros, Maitane Martínez, Marian Alonso, Marisa Lezkano, Pablo Ruiz, Rakel Olaso, Sonia Carrasco, Sara González

## Anexo 1. Estudio de caso sobre convivencia comunitaria en el espacio público

Se trata de plazas o vecindarios en los que la desigualdad económica, la diversidad cultural y el comportamiento alejado de la norma mayoritaria por parte de algunas personas (especialmente niñas, niños, adolescentes y jóvenes, excepcionalmente con carácter delictivo) desemboca en conflictos vecinales, en los que a veces se produce estigmatización, rechazo e incluso agresiones hacia miembros de la minoría de comportamiento no normativo, entrándose en círculos viciosos, alentados en ocasiones por la prensa amarilla.

Al analizar las intervenciones públicas al respecto, junto a actuaciones muy positivas (por ejemplo, de carácter urbanístico o de rehabilitación de viviendas) descubrimos que, en ocasiones, una inadecuada política de realojos o de vivienda protegida ha generado, facilitado o tolerado usos inadecuados de viviendas o concentración de determinados perfiles de población (en contra de la deseable diversidad) en determinados vecindarios o zonas. En ocasiones, también, la ausencia, la debilidad o el enfoque (no preventivo/comunitario y sí asistencialista/clientelar) de la intervención social pública o del tercer sector ha contribuido a reforzar o enquistar ciertas carencias o comportamientos inadecuados presentes en determinadas personas, familias o grupos. En este contexto, identificamos con especial claridad la fragilidad de nuestras políticas de intervención social en el tiempo libre infantil y juvenil.

Respecto a estas situaciones, identificamos como buena práctica de atención integrada los Equipos de Gestión de Conflictos (cuatro en diferentes zonas de Bilbao) dependientes del Observatorio de la Convivencia, equipos en los que están presentes diversos sectores de actividad, que son dinamizados por una empresa de consultoría especializada en mediación y que se reúnen periódicamente. En todo caso, la clave principal es la prevención realizada desde el trabajo eficaz desde los diferentes dispositivos sectoriales presentes en el territorio, con enfoque dinamización, fortalecimiento y desarrollo comunitario.

## Anexo 2. Estudio de caso sobre jóvenes a partir de los 18 años en situación de vulnerabilidad

Nos encontramos en un contexto económico, político y cultural en el que son crecientes los obstáculos para la incorporación laboral, la emancipación habitacional y la independencia económica de las personas jóvenes, obstáculos que se agigantan en los casos en que estas personas llegan a la mayoría de edad en situación de especial vulnerabilidad tras trayectorias problemáticas en el ámbito escolar o familiar, en ocasiones con desarraigo identitario, problemas judiciales, patología mental, agresiones sexuales o consumos inapropiados.

El absentismo escolar y el abandono escolar temprano han activado dinámicas y protocolos (incluso consorcios) de coordinación intersectorial (como las mesas zonales de gestión de casos) y experiencias de mayor integración entre intervención educativa (con adaptaciones curriculares) e intervención laboral (en ocasiones gestionadas por la iniciativa social y la economía solidaria). En algunos casos se detectan disfunciones, incoherencias y falta de integración y continuidad entre la atención primaria (municipal) y la secundaria (foral) en los servicios sociales. Además, los servicios sociales son más conocidos en su faceta sustitutiva de la familia que en su faceta preventiva y de contribución al fortalecimiento de ésta.

Desde los planteamientos de inversión en infancia y garantía juvenil, es necesario activar en mucha mayor medida la gestión intersectorial de casos (comenzando cuanto antes en la infancia) con identificación explícita de una persona referente de caso que sea interlocutora válida para el conjunto de profesionales (que se refuercen unas a otras ante la persona joven) y referencia adulta significativa para la propia persona joven en la construcción de su proyecto de vida (laboral, migratorio, familiar u otros). Es fundamental reforzar el liderazgo, la autoridad y la agilidad de los poderes, administraciones y profesionales públicos en este terreno.

### **Anexo 3. Estudio de caso sobre mujeres inmigrantes con responsabilidades familiares recién llegadas**

Se trata de casos en los que pueden confluir diversos y graves factores de vulnerabilidad tales como, entre otros, la irregularidad administrativa, la ausencia de recursos económicos, los problemas de salud, el desconocimiento del idioma de uso en el lugar de llegada o la escasez de vínculos familiares o comunitarios.

Observamos carencias, disfunciones, inadecuaciones, lentitud, fragmentación y desorden en el escenario de los dispositivos existentes para brindar apoyo en este tipo de situaciones, lo cual resulta especialmente grave en un contexto internacional de incremento de personas que se desplazan escapando de condiciones insostenibles en sus países de origen.

Se ha de trabajar con liderazgo político en clave de codesarrollo, mejorando nuestra capacidad de acoger a las personas que llegan y contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida en sus países de procedencia. Es necesario protocolizar los apoyos al itinerario de inclusión social de estas personas.