

SERVICIOS SOCIALES: EL CUARTO PILAR DEL SISTEMA DE BIENESTAR

SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SISTEMA VASCO DE SERVICIOS SOCIALES

Sara Buesa Rodríguez

En Euskadi estamos transitando desde hace ya un tiempo **desde un enfoque de necesidades a un enfoque de derechos de ciudadanía**. Esto puede verse claramente en el desarrollo normativo y legislativo: desarrollo del sistema de garantía de ingresos, desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda, y, en el ámbito concreto de los servicios sociales, el **derecho subjetivo a los servicios sociales**, establecido con la entrada en vigor de la Ley 5/2008 de Servicios sociales y el decreto de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, de octubre de 2015.

El cambio de paradigma y la consideración del derecho subjetivo es muy positivo en el sentido de que supone grandes avances hacia un **sistema más garantista para las personas**. En el caso de los servicios sociales, además, supone alejarnos de un modelo más asistencialista, discrecional, vinculado a la caridad, y nos permite acercarnos a un **modelo universal, basado en el reconocimiento del derecho y de la dignidad de las personas**.

La ciudadanía tiene cada vez más conciencia de derecho.

Como positivo, cabe destacar también el hecho de disponer del **catálogo de prestaciones y servicios del SVSS**, aprobado con el decreto de cartera, y el **desarrollo a nivel de planificación en los últimos años**: Plan estratégico de servicios sociales de la CAPV 2016-2019, mapa autonómico y mapas territoriales (el de Álava de julio de 2016), que recogen todos los servicios existentes y establecen objetivos de cobertura para cada uno de ellos, con la aspiración de garantizar niveles de atención similares.

Como debilidades para constituirnos como sistema y para el despliegue de servicios contemplado en la planificación, es necesario resaltar la **falta de homogeneidad y la desigualdad territorial** de partida.

Además, el **desarrollo de los diversos ámbitos**: dependencia, desprotección, exclusión, es **desigual**. El ámbito de la inclusión/exclusión adolece de una falta de definición y planificación.

Las administraciones públicas responsables en materia de servicios sociales estamos viviendo un **momento de mucha exigencia**:

Garantizar el acceso de la ciudadanía a los servicios y prestaciones de derecho subjetivo es una responsabilidad y una prioridad imperiosa.

Esto implica:

- **Desarrollar servicios nuevos**, en ausencia de normativa reguladora de muchos de ellos.
- **Adecuar servicios existentes**: a nivel de infraestructuras, prestaciones, nuevos perfiles de atención...
- **Hacer una reordenación competencial entre instituciones**.
- **Tomar decisiones respecto a servicios no contemplados en el decreto de cartera**. “El decreto de cartera obliga pero no prohíbe casi nada”.

Es necesario hacer una reflexión en base a criterios de inversión social y valor preventivo, así como de sostenibilidad económica (necesidad de priorizar).

Ejemplo: decisiones personas mayores autónomas.

El desafío es cómo ser capaces en este proceso de realizar una fuerte inversión en la creación y adecuación de los servicios de derecho subjetivo, y al mismo tiempo mantener y potenciar programas preventivos y de intervención comunitaria, que es donde intuimos que están muchas claves de futuro y además donde radica principalmente nuestra esencia como servicios de atención primaria.

Como amenaza cabe destacar que, con la distribución competencial en la prestación de servicios, hay un serio riesgo para la continuidad de la atención.

En todo el despliegue del decreto de cartera tenemos un gran desafío: **establecer itinerarios, garantizando la continuidad de la atención entre la primaria y la secundaria, así como un correcto funcionamiento de los flujos de derivación entre ambas**. Si este flujo no funciona de una forma ágil y flexible supondrá un problema para las personas en primera instancia, pues no recibirán la atención idónea, pero también especialmente para los servicios sociales municipales, produciéndose un efecto embudo en los mismos.

Son necesarios procedimientos de derivación entre la atención primaria y la atención secundaria que pongan el foco en las personas atendidas, desde una perspectiva de derechos de estas personas y, por lo tanto, desde la responsabilidad y el compromiso de prestar los servicios de apoyo más idóneos para cada caso en función de la situación de cada momento.

De cara a la ciudadanía además el **entramado institucional resulta muy complejo y difícil de entender**.

Toda esta adecuación de servicios, de gran envergadura, la estamos haciendo **contrarreloj**, sin tener los tiempos necesarios para detenernos a reflexionar, a compartir entre las distintas instituciones y en los diversos territorios cómo estamos enfocando y acometiendo este proceso, con el consiguiente riesgo de ahondar en las diferencias territoriales, de que cada uno caminemos en direcciones diferentes.

Además, el giro que tenemos que dar a los servicios sociales no consiste “sólo” en garantizar la provisión de unos servicios, sino también en **adecuar nuestros procesos de atención** y exige, en cierto modo, **una transformación cultural y de modelo de servicios sociales**.

Estamos haciendo un gran esfuerzo y **orientando toda nuestra energía a HACER, a la provisión de servicios**. Y eso es muy importante. Pero **necesitamos con urgencia invertir tiempos y esfuerzos en armarnos ideológicamente**.

Aspiramos a consolidar un Sistema Vasco de Servicios Sociales, como sistema de protección social, claramente diferenciado y al nivel de otros sistemas. Sin embargo, **no hay madurez suficiente como sistema: nuestro objeto es poco claro y el conocimiento científico y desarrollo metodológico son insuficientes**.

La Ley 5/2008 aporta las claves: modelo de servicios sociales, principios de intervención, metodología (Instrumentos comunes, proceso de intervención...). Además, en los últimos años ha habido un desarrollo teórico y técnico muy relevante a nivel de conceptualización.

Sin embargo, afrontamos varias amenazas y llevamos con nosotros algunas debilidades:

- Si bien existe una conciencia política generalizada de la importancia de los servicios sociales, **conviven maneras de entender los servicios sociales muy diferentes**.

Servicios sociales residuales *versus* universales.

Esquema de gasto *versus* inversión social.

- **Imagen social distorsionada y negativa** de los servicios sociales: servicios para personas excluidas o para determinados colectivos. Expendedores de prestaciones... **Desconocimiento del potencial de los servicios sociales**.

- Entre las propias **profesionales**: estamos **en transición** desde un **modelo** caduco, asistencialista, en el que las intervenciones están excesivamente basadas en casar necesidades con recursos y prestaciones, hacia un modelo de servicios sociales moderno, comunitario, centrado en lo relacional.

Tenemos mucha preocupación por consolidar los servicios sociales como referentes cercanos para toda la ciudadanía. Pero **es muy difícil proyectar una imagen positiva, ajustada y sólida si nosotros mismos estamos confusos y no lo tenemos claro**.

A un nivel teórico tenemos incorporado el nuevo discurso pero a un nivel práctico mantenemos actitudes e inercias incongruentes.

Podemos decir que la salud, el aprendizaje, el empleo, el alojamiento y la subsistencia NO son objeto de los servicios sociales. Pero la realidad es que persiste una mentalidad de que todo nos atañe a los servicios sociales, **se nos continúa concibiendo como “cajones de sastre” responsables de cubrir todos los aspectos de la vida de las personas necesarios para su inclusión social**.

Y también, a un nivel emocional, arrastramos un **sentimiento de hiperresponsabilidad** en este sentido.

Por ejemplo, la universalidad y el derecho subjetivo tienen una cara b: en la regulación de todos los derechos para la ciudadanía hay **perfiles de población que se están quedando fuera de todos los sistemas de protección y que se encuentran por lo tanto en situaciones de alta vulnerabilidad.**

Como Ayuntamiento somos la **institución más cercana a la ciudadanía y la puerta de entrada a todo el sistema vasco de servicios sociales.** Con frecuencia vemos estas realidades que quedan fuera. Son personas a las que acompañamos, de las que somos referentes y a las que muchas veces no podemos ofrecer el recurso adecuado para apoyarles en su proceso de inclusión. Esto nos genera mucho agobio y nos sentimos impotentes, incluso responsables de dar respuesta. Podemos analizar en qué medida podemos adoptar nuevas iniciativas o programas que mejoren la respuesta a dichas situaciones, pero siempre desde nuestro ámbito competencial.

Sería conveniente propiciar un análisis compartido entre todos los sistemas de las situaciones de vulnerabilidad que están quedando fuera.

Todos los sistemas que formamos parte del Estado del Bienestar compartimos la misión de la búsqueda del bienestar general y la inclusión de toda la población. Para ello, proveemos de servicios (cada uno en nuestro ámbito de actuación) en condición de **equidad** a toda la ciudadanía, garantizando el cumplimiento de sus derechos sociales.

Si la equidad es un valor que compartimos, no debemos olvidar que aunque nuestra vocación es de universalidad, al mismo tiempo nuestra labor se centra también en hacer **accesibles los recursos a los sectores desfavorecidos** para aumentar sus posibilidades de vida y autonomía.

Todos somos **corresponsables** en esto.

Si hacemos un análisis más global, más allá de las personas que quedan fuera del derecho subjetivo, también se puede apreciar claramente que **las situaciones de necesidad social aumentan, se diversifican y son cada vez más complejas:**

A nadie se nos escapan los efectos de la crisis global: El desempleo y la precarización, el aumento de la brecha y las desigualdades económicas, las dificultades de vivienda, el aumento de la pobreza. etc.

A nivel de Vitoria-Gasteiz, tenemos que afrontar los retos del rápido envejecimiento de la población (en torno a un 20% de la población es mayor de 65 años y un 6% es mayor de 80 años), la gestión de la diversidad, los cambios en la estructura familiar: diversificación del tipo de familias, cambio en las funciones de cuidado...

Los datos que manejamos de la atención en los servicios sociales municipales también son un reflejo de toda esta realidad:

Alrededor del 12% de las familias de la ciudad son atendidas en Servicios Sociales municipales. La problemática económica tiene un peso importante.

Pero además hay mucho más allá de la problemática económica: cerca del 50% de las familias que atendemos en los servicios sociales municipales no tienen dificultades de tipo económico. Y de las que si las tienen el 76% presenta otras problemáticas añadidas.

El análisis de las tendencias de evolución que vamos viendo en los últimos años nos hace constatar como aumentan las problemáticas de limitaciones de autonomía, salud, situaciones de soledad, sobrecarga en las personas que ejercen cuidados (vinculadas a personas mayores), así como los conflictos convivenciales, las situaciones de desprotección infantil y adolescente, la violencia ejercida hacia las mujeres. También se han incrementado considerablemente las situaciones de especial vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con importantes necesidades de acompañamiento.

La actuación integrada y coordinada de todos los sistemas (sanidad, educación, empleo, servicios sociales, vivienda y garantía de ingresos), cada uno en nuestro ámbito de actuación, es la que va a permitir dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y, en definitiva, garantizar el bienestar y la inclusión de las personas.

Una reflexión muy pertinente en el momento actual es la de la **sostenibilidad**:

Se habla muchas veces de la sostenibilidad del sistema vasco de servicios sociales, principalmente en **términos económicos**: crisis económica, recursos públicos limitados...

Pero para mí la dificultad de la sostenibilidad no radica sólo en una cuestión económica. **No es sostenible la convivencia de ambos enfoques** -de derecho y de caridad-. Consolidarnos como sistema con un objeto, unas prestaciones y servicios determinados y al mismo tiempo pretender seguir orientando esfuerzos a cuestiones propias de otros ámbitos y cubriendo todos los flancos. Seguir siendo "coches escoba" para todas las necesidades no cubiertas y al mismo tiempo trabajar desde una óptica de universalidad.

Solo será posible la sostenibilidad del sistema si conseguimos un cambio de modelo, si nos centramos en nuestro objeto en vez de dispersar esfuerzos y si integramos nuestra respuesta con el resto de sistemas.

Por eso, insisto en la urgencia de **armarnos a nivel ideológico**. Eso nos ayudará a situarnos emocionalmente con otra serenidad y confianza y a caminar con firmeza, planificar y vislumbrar mejor nuestro futuro.

ALGUNAS CLAVES PARA UN MODELO DE FUTURO:

La Ley 5/2008 esboza el marco del modelo de Servicios Sociales:

Art. 8. Modelo de atención y de intervención:

El Sistema Vasco de Servicios Sociales **tendrá como referencia en su funcionamiento el enfoque comunitario**, de proximidad de la atención, y a tales efectos:

- a) favorecerá la adaptación de los recursos y las intervenciones a las características de cada comunidad local, contando para ello con la participación de las personas y entidades en la identificación de las necesidades y en su evaluación;
- b) posibilitará la atención de las personas en su entorno habitual, preferentemente en el domicilio, y articulará, cuando la permanencia en el domicilio no resulte viable, alternativas residenciales idóneas, por su tamaño y proximidad, a la integración en el entorno;
- c) diseñará el tipo de intervención adecuada a cada caso, sobre la base de una evaluación de necesidades y en el marco de un plan de atención personalizada, que, al objeto de garantizar la coherencia y la continuidad de los itinerarios de atención, deberá elaborarse con la participación de la persona usuaria y deberá incluir mecanismos de evaluación y revisión periódica que permitan verificar la adecuación del plan a la evolución de las necesidades de la persona;
- d) asignará a cada persona o familia un profesional o una profesional de referencia en el Sistema Vasco de Servicios Sociales al objeto de garantizar la coherencia de los itinerarios de atención y la coordinación de las intervenciones.
- e) garantizará el carácter interdisciplinar de la intervención con el fin de ofrecer una atención integral y ajustada a criterios de continuidad;
- f) incorporará, en todas las prestaciones, servicios, programas y actividades el enfoque preventivo, actuando, en la medida de lo posible, antes de que afloren o se agraven los riesgos o necesidades sociales.

¿Y en la práctica?

Antes he mencionado que a mi entender las intervenciones profesionales han estado, y continúan estando, excesivamente basadas en hacer diagnósticos profesionales y casar necesidades con recursos y prestaciones.

Ese enfoque de la intervención profesional ya no nos sirve. Para empezar porque no siempre vamos a tener un recurso para cada situación de necesidad.

Ejemplo: el cambio en la atención que se venía prestando a las personas mayores autónomas con necesidades de apoyo (cierre de acceso a servicios de atención diurna y de alojamiento) ha supuesto una crisis importante, se ha vivido con desgarró y es objeto de mucha preocupación entre las profesionales.

Es necesario resituarnos, hacer un cambio de mirada y enfocar de otra forma el abordaje de éstas y otras casuísticas.

Algunas ideas:

1. Dar **mayor peso a la dimensión relacional** en nuestro trabajo.

Siguiendo la conceptualización de Fernando Fantova, los Servicios Sociales nos encargamos (o nos debemos encargar) de proteger y promover la interacción de las personas, entendida como autonomía funcional para el desenvolvimiento cotidiano y como integración relacional de carácter familiar y comunitario.

La Ley de servicios sociales en la definición que hace del Sistema Vasco de Servicios Sociales señala que su finalidad es favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional.

Creo que es importante profundizar en esa función de acompañamiento social que llevamos a cabo y también en la figura de profesional referente.

La tramitación de recursos se debe encuadrar en el marco de una intervención profesional que se fundamenta en la interacción directa con la persona, en el establecimiento de una relación de ayuda basada en la escucha activa. De esta forma, el primer y esencial recurso resulta siempre el/la propio/a profesional. Posteriormente, se valoran, proponen y consensúan otros recursos y prestaciones de apoyo complementarias que resulten pertinentes de cara a que las personas y grupos aumenten su autonomía y control.

2. **Enfocar nuestras intervenciones en las competencias y capacidades**, en lugar de en los déficits y necesidades, apostando por el **empoderamiento** de las personas independientemente de que estén viviendo una situación de vulnerabilidad, y poniéndolas en el centro de nuestra actuación.

3. Poner a las personas en el centro de nuestra actuación implica incorporar un **compromiso de actuar éticamente** como un aspecto esencial de la calidad del servicio que ofrecemos en los servicios sociales. Empezando por reconocer la dignidad de todas las personas que atendemos. Reconociendo su autonomía y su capacidad de tomar decisiones conforme a su propia historia de vida.

4. Relacionado con lo anterior, **revisar y adaptar nuestros procesos de atención y nuestras metodologías de trabajo a un modelo de atención integral y centrada en la persona.**

5. **Apostar fuerte en promoción y prevención**, desde un enfoque de inversión social.

6. Poner el foco en la **construcción de una comunidad** solidaria, cohesionada e inclusiva. Una comunidad en la que las personas, las familias y los grupos adquieran capacidades para su autonomía.

Habitualmente cuando hablamos de intervención comunitaria pensamos en **intervenir EN la comunidad**, en la creación y refuerzo de los servicios y apoyos en el entorno más próximo de las personas.

Esto es así, pero no se trata sólo de proveer servicios de “arriba abajo”, sino que además tenemos un papel importante que jugar como **facilitadores en la construcción de tejido social CON la comunidad y DESDE la comunidad**.

La Ley 5/2008 de servicios sociales en su artículo 6 Punto 2 b indica que “Se articularán mecanismos orientados a promover la participación de la comunidad en la resolución de las necesidades sociales susceptibles de ser atendidas en el marco de los servicios sociales, y en particular la participación individual y organizada de las propias personas usuarias y de las entidades activas en el ámbito de los servicios sociales”.

Por lo tanto, trabajar con la comunidad implica necesariamente 2 elementos:

- Contar con la **participación y el protagonismo de las personas usuarias**. Cuanto mayor sea el protagonismo de las propias personas más eficaces serán las iniciativas que se lleven a cabo.
- Reforzar el **trabajo en red, integrando esfuerzos** con los distintos agentes sociales e institucionales, y de forma transversal y coordinada con otros sistemas de protección. Trabajo en red orientado a detectar problemáticas y necesidades emergentes y también para diseñar y poner en marcha experiencias innovadoras, creando fórmulas nuevas para responder a esas necesidades sociales que se detectan.

7. **Trabajar en clave de innovación** es imprescindible, en el contexto que hemos mencionado de necesidades sociales crecientes, complejas y diversas; en el que a pesar del marco cada vez más garantista con los derechos de ciudadanía hay necesidades no cubiertas y cuando, por mucho que desarrollemos servicios y recursos públicos, el alcance de los mismos siempre van a ser limitado.

Debemos ser muy conscientes de que si verdaderamente queremos desarrollar procesos de ayuda adecuados es esencial que tengamos la capacidad de actualizarnos constantemente, de flexibilizar, repensar y crear nuevas fórmulas y nuevos modelos de intervención, para un mejor acompañamiento a las personas.

Para poder afianzar con éxito este modelo, en el proceso es importante:

- **Consolidar equipos interdisciplinarios potentes y cohesionados**, incorporando los diversos perfiles profesionales (trabajo social, psicología, educación social) y ensamblando lo que cada uno de ellos puede aportar.
- **Experimentar, generar conocimiento y evidencias científicas:** Identificar y compartir buenas prácticas que puedan servir de referencia, impulsar y evaluar (haciendo si es posible evaluaciones de impacto) experiencias piloto innovadoras que puedan validarse y generalizarse (ejemplo: nuevos programas preventivos, implantación del modelo de atención centrada en la persona en servicios o centros de ámbitos distintos del de personas mayores o discapacidad...).

- **Soltar lastre:** Dejar de hacer cosas en las que no aportamos valor añadido y que no son propias de nuestro ámbito de actuación como servicios sociales. Esto es esencial para poder disponer de los tiempos y energías que necesitamos para caminar hacia adelante y llegar a ser esos servicios sociales del futuro que intuimos, que están ahí queriendo emerger y que no terminan de eclosionar.