



Servicios Sociales Comunitarios en la encrucijada

Carlos J. Núñez Gómez
Trabajador Social

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
Doctor por la Universidad Pablo de Olavide

En diciembre de 2016 se aprueba la nueva ley de Servicios Sociales de Andalucía, la separan treinta años de su antecesora. Personalmente, tengo sensaciones de vértigo al recordar y recorrer esos años en mí memoria, encontrando innumerables aciertos como errores. Pero debo confesar que aún me produce más vértigo proyectar en el futuro a los servicios sociales comunitarios. Percibo una situación desoladora y confusa, he intentado pensar, desde el optimismo, que la nueva ley puede llegar a ser una segunda oportunidad para la construcción de un Sistema Público de Servicios Sociales, con distintos niveles de atención como comunitarios o especializados. Nuestra disciplina lleva años alabando la importancia de un cuarto sistema, el de los servicios sociales, que sustente el ansiado Estado de Bienestar, un sistema apuntalado y fortalecido por el Trabajo Social que se vio desdibujado con la aprobación de la Ley de atención a la Dependencia, que nos llevó a cambiar nuestra percepción sobre la realidad de los servicios sociales como cuarto pilar básico del bienestar, y que pasado un tiempo nos pareció que “las aguas volvían a su cauce”, las aguas siguen revueltas.

La crisis financiera, económica, política y de valores de los últimos años, ha provocado una verdadera crisis social que se ha cebado sobremanera con los sectores más débiles de la sociedad como los menores, las mujeres, las personas mayores o las personas inmigrantes. Donde los sistemas públicos que garantizaban la sanidad, la educación, la garantía de rentas o los servicios sociales y que sustentaban nuestro particular Estado

de Bienestar se han visto seriamente dañados por decisiones políticas y económicas propiciadas por la crisis, que han hecho tambalear los cimientos del modelo de Estado Social que nos habíamos dado.

Pero, de todos ellos es el Sistema Público de Servicios Sociales, para Alguacil (2006) la hermana menor, el que con mayor virulencia e intensidad ha sufrido los recortes económicos, aun cuando las necesidades y los problemas sociales han crecido de manera exponencial durante estos años. Una virulencia que viene dada, entre otras cuestiones, por la falta de un marco legislativo propio en el ámbito estatal que hubiera servido de acicate y referencia frente a las desmesuradas intervenciones y exiguas dotaciones públicas, incluso anteriores a la crisis. Un sistema que parecía iniciar su consolidación en los noventa del siglo pasado pero hoy, como diría Fantova (2005) se juega su construcción o su desconstrucción.

En España, con la aprobación de la Constitución (1978) se abrió el camino para la puesta en marcha y desarrollo de los servicios sociales, aun cuando en todo su articulado solo aparece el término de servicios sociales en el art. 50 al hacer referencia al colectivo de “tercera edad”, y lo hace en un sentido amplio del término. Pero serán las Comunidades Autónomas en base al art. 148.20 las que asumen las competencias en materia de Asistencia Social, iniciándose en los años ochenta un proceso de reordenación y reagrupamiento de distintos servicios, prestaciones y recursos de tipo benéfico-asistenciales que se encontraban

dispersos y descoordinados en distintas administraciones y organismos públicos, procedentes del régimen dictatorial franquista.

Pero para la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales no bastaba con reagrupar y ordenar lo existente, eran necesarios dar pasos a nivel legislativo que hicieran posible implantar contenidos y estructuras básicas. Por ello, y a falta de una ley de ámbito nacional de servicios sociales, las comunidades autónomas aprobarán sus respectivas leyes, apareciendo las primeras a principios de los ochenta, la denominada primera generación que se inicia en el País Vasco (1982) y termina en Cantabria (1992). Andalucía aprueba su ley en 1988, y vino a configurar y estructurar el sistema en dos niveles, como el resto de leyes autonómicas, en: el primer nivel con los servicios sociales comunitarios y el segundo nivel con los servicios sociales especializados, y cuyas competencias recaían en la administración local y la autonómica respectivamente, salvo excepciones.

Sin olvidar, la importancia que tuvo para el desarrollo de los Servicios Sociales en el ámbito local la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (1985). La ley estableció las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios sociales, y recogido en su art. 25.2.K “prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social” y en su art. 26.c en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, “... prestación de servicios sociales...”.

En 1988 surge el Plan Concertado para Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, que Andalucía firmó en 1989, que permite una dotación económica para determinados servicios y prestaciones de carácter comunitario, considerados básicos para el conjunto de la población española, y que se materializa por acuerdos a tres bandas entre ministerio, comunidades y municipios.

Los años noventa quedarán marcados por la idea de la consolidación del sistema. Se busca una identidad propia que garantice derechos sociales a la ciudadanía, la necesidad imperiosa de disponer de suficientes recursos económicos, técnicos, institucionales, humanos y materiales que hicieran posible una atención a la ciudadanía tanto en el nivel primario como secundario. No había dudas respecto a la competencia de los ayuntamientos en materia de servicios sociales, siendo considerados los verdaderos conocedores de las necesidades sociales y problemáticas de sus respectivas poblaciones. Pero los servicios municipales seguirán arrastrando y manteniendo prácticas asistencialistas de tipo tradicional que permiten una imagen de épocas pasadas que se une a la falta de una financiación adecuada y estable de las corporaciones locales.

En Andalucía los Servicios Sociales experimentarán un desarrollo destacado, entre las cuestiones que los hicieron posible, tenemos: la publicación del Decreto 11/1992 sobre la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitario. La aprobación del Plan de Servicios Sociales (1993-1996). La conformación de estructuras y organizaciones administrativas centrales a nivel de consejería. Un significativo desarrollo normativo en cuestiones como la participación, la ayuda a domicilio, los registros de entidades, voluntariado, requisitos de centros, y extensa legislación en servicios especializados (menores, discapacitados o personas mayores). La puesta en marcha y construcción de

equipamientos básicos como residencias, albergues, comedores, centros de día o centros de servicios sociales. Y en ámbito local se aprecia, como comenta Gutiérrez (2001), un constante esfuerzo económico en relación a las prestaciones recogidas en el Plan Concertado para las Prestaciones Básicas, incluso muy por encima de las aportaciones del ministerio competente.

Paralelamente encontramos una destacada política de reclutamiento de personal (contratación, que favoreció una clase funcional especializada en el campo, con la figura del Trabajo Social como eje del sistema pero con limitaciones por el grado de titulación, la diplomatura, que impedía acceder a determinados puestos de responsabilidad y decisión dentro de las administraciones) junto al incremento de la participación de asociaciones, organizaciones sociales y empresas privadas en la elaboración de las políticas públicas a través de órganos de participación como son los Consejos de Servicios Sociales y los Consejos Sectoriales (mayores, discapacitados, mujer...).

La existencia de una economía mixta del bienestar social es más que evidente a finales del siglo pasado, se incrementa la contratación pública de empresas privadas prestadoras de servicios o por organizaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, servicios en los que la administración planifica y controla los servicios externalizados. Por otro lado, la empresa privada desarrollará una estrategia paralela de servicios dirigidos a sectores de población con un mayor poder adquisitivo, y con mentalidad del beneficio económico. También una iniciativa social sin ánimo de lucro va a cubrir necesidades sociales muy específicas a las que la administración no puede dar respuesta, pero que dará lugar a una financiación pública a través de subvenciones que con paso del tiempo las han “maniatado” a unos requisitos y tiempo que no se ajustan en muchas ocasiones a las propias necesidades de estas.

También se puede observar en el sistema la puesta en marcha de actuaciones de carácter “residual” que en principio les corresponderían a otros sistemas (sanitario, educativo...), que en las conversaciones entre trabajadoras y trabajadores sociales expresamos frecuentemente el famoso dicho “cajón de sastre”.

Con el nuevo milenio contemplamos la aprobación de nuevas leyes de servicios sociales, cuyo cambio más significativo tiene que ver con un reconocimiento de los derechos subjetivos a determinadas prestaciones y servicios del sistema según catálogos, y nos hizo pensar en un futuro más esperanzador. Sin embargo, la aprobación de la Ley de Dependencia (2006) reconoce el derecho subjetivo a una serie de prestaciones para aquellas personas que reúnan una serie de requisitos, esto provocó que desde distintos estamentos (políticos, profesionales...) se hablara del sistema de la dependencia como el “verdadero” cuarto pilar del Estado de Bienestar español, arrinconando el trabajo de años en el campo de los servicios sociales. Han pasado algunos años de reivindicaciones, sobretudo de profesionales del trabajo social para que se reconociera como cuarto pilar del bienestar al Sistema Público de Servicios Sociales, en el que se integre el sistema de la dependencia. Pero, hoy seguimos escuchando, viendo y leyendo en distintos medios de comunicación la opinión de líderes políticos, escritores... de nuestro país reivindicando la salud, la educación y la dependencia, y de nuevo nos preguntamos ¿dónde están los servicios sociales en sus discursos?

En un contexto como el actual, dominado por los “coletazos” de una profunda crisis económica, cuya recuperación aún está por ver en lo que respecta a personas, familias y colectivos que conforman la base social. Una crisis cuyas consecuencias que hemos soportado no solo como personas también como profesionales, trabajadoras y trabajadores sociales que hemos tenido que afrontar momentos muy difíciles y espinosos en nuestro quehacer diario, ante la falta de respuestas eficaces por los poderes públicos, ante la enorme crisis social originada por la crisis económica, y en la que los sectores más débiles y desprotegidos de la sociedad han visto incrementar sus problemas y necesidades, una realidad social desbordante para muchas y muchos profesionales del campo social que han provocado saturación, estrés, ansiedad, angustias... a los que se ha unido un aumento en las agresiones verbales y físicas hacia las personas profesionales de los servicios sociales por parte de las personas usuarias.

Si en los años ochenta del siglo pasado intentábamos huir de un “asistencialismo-benéfico”, hoy la realidad de una intervención de tintes benéfico-asistencialista nos vuelve a dar en la cara, dilapidando años de trabajo y esfuerzo colectivo en pro de una intervención profesional que quería alejarse de lo todo lo benéfico-asistencial.

En Andalucía han pasado veintiocho años para ver una segunda ley de servicios sociales (2016), y paradójicamente es la primera en España que se aprueba tras la crisis económica, política y de valores que han originado una crisis social sin precedentes en nuestra democracia. La ley reconoce el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales en la estela de las últimas leyes de servicios sociales de otras comunidades. El reconocimiento de estos derechos se puede apreciar incluso en la denominación de algunas concejalías de ayuntamientos (de derechos sociales), término que se une a las denominaciones existentes como acción social, bienestar social, asistencia social, servicios sociales..., nueva denominación que puede engrosar el saco de la confusión y desconcierto. Esto sería impensable en concejalías relacionadas con la educación, la salud o el empleo. Quizás cuando se generalice la denominación de Servicios Sociales en las concejalías, el sistema público de servicios sociales estará en otro nivel o escalón de desarrollo y reconocimiento.

En estos momentos nos encontramos con unos servicios sociales municipales que son un reflejo del decreto de 1992 sobre la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, pero duramente golpeados por una crisis profunda y duradera. Encontramos unos servicios (información, convivencia, ayuda a domicilio y cooperación social) que son un leve reflejo de lo que deberían ser y que en algunos casos dejarán de ser

.....

“Las personas profesionales de los servicios sociales comunitarios se enfrentan a una espiral en la que se mezclan y confunden dos leyes, la de 1988 y la de 2016 en un bucle interminable que no deja ver de forma clara hacia donde vamos. Y la falta de recursos se hace visible frente a una realidad cruda, pujante y sin contemplaciones que nos impiden ver luz al final del túnel de los servicios sociales comunitarios.”

.....

con la nueva ley. Servicios que, a falta de recursos de las administraciones locales, se han sostenido a base a subvenciones y convenios interadministrativos anuales que han ido creando una red artificial en el sistema que a largo plazo han impedido en mayor grado de consolidación del sistema en los municipios. Las personas profesionales de los servicios sociales comunitarios se enfrentan a una espiral en la que se mezclan y confunden dos leyes, la de 1988 y la de 2016 en un bucle interminable que no deja ver de forma clara hacia donde vamos. Y la falta de recursos se hace visible frente a una realidad cruda, pujante y sin contemplaciones que nos impiden ver luz al final del túnel de los servicios sociales comunitarios.

Los Servicios Sociales Comunitarios como estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de competencia local coexisten con los Servicios Sociales Especializados de competencia autonómica, cuyas relaciones en determinadas cuestiones siguen sin estar suficientemente delimitadas, articulándose a través subvenciones, convenios... que articulan diferentes niveles de intervención. El futuro es ser cuarto pilar de un precario Estado del Bienestar o como diría Fantova una simple herramienta para la contención social.

Tal vez, como dicen García, Breznes, Barriga y Ramírez (2015) sería momento de reivindicación de una Ley Estatal de Servicios Sociales que estableciera el nivel básico común para todos/as los/as ciudadanos/as, en cualquier lugar del Estado, en esta materia.

Bibliografía

- » Alguacil, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. Madrid. Cuadernos de Trabajo Social Vol.25-1. pp. 63-74.
- » Antonio Gutiérrez, A. (2001). El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado), Madrid, REIS, nº 93,

Enero-Marzo 2.001. p.113

- » Fantova, F. (2005). Tercer sector e intervención social. Madrid: PPC.
- » García, G., Breznes, M^a. J., Barriga L.A. y Ramírez, J.M. (2015, 24, Mayo). Contenidos de la competencia municipal en servicios sociales, en el nuevo marco legal. Descargado de <http://www.directoressociales.com>.