

# ALIANZA PARA LA DEFENSA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES



Valores

Igualdad  
**desarrollo**

**convivencia**

Primer borrador marzo 2011

Documento de trabajo en colaboración con el Consejo Asesor del Consejo General del Trabajo Social, Dirección General de Política Social, Familia y de la Infancia (MSPSI), FEMP, CEOMA, FEAPS, CERMI, EAPN, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, sindicatos UGT y CC.OO., SIPOSO, INTRESS y las Universidades de Alicante, Alcalá de Henares, Gerona y Complutense de Madrid.

Relatores Vínculo Social. Luis Nogues y Elena Roldán.

# CONSEJO GENERAL DEL TRABAJO SOCIAL

## ALIANZA PARA LA DEFENSA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

### Grupo de Trabajo de Expertos

11 de febrero de 2011

El Consejo General del Trabajo Social, dentro de la organización del IV Foro de Servicios Sociales y Política Social -en el marco de su Observatorio Nacional de Servicios Sociales- propuso la participación de entidades y universidades para la configuración de un Grupo de trabajo de expertos en el tema. La composición del grupo la integran representantes de las siguientes instituciones: **Consejo Asesor del Consejo General del Trabajo Social, Dirección General de Política Social, Familia y de la Infancia (MSPSI), FEMP, CEOMA, FEAPS, CERMI, EAPN, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, sindicatos UGT y CC.OO., SIPOSO, INTRESS y las universidades de Alicante, Alcalá de Henares, Gerona y Complutense de Madrid.**

La finalidad de dicho grupo es elaborar una red que constituya la **Alianza para la Defensa del Sistema Público del Servicios Sociales**. Se invitó a profesionales expertos de instituciones y entidades, que trabajan por y para los Servicios Sociales, a una sesión de trabajo en la que hicieron aportaciones sobre la situación actual y el futuro del sistema de Servicios Sociales. La finalidad de dicha sesión ha sido elaborar un documento basado en los temas propuestos y una documentación *ad hoc* que sirva de referencia para debate y discusión en los Colegios Oficiales de Trabajo Social y que, una vez consensuado, se presente posteriormente en el IV Foro de Servicios Sociales y Política Social.

La redacción de este documento inicial partida ha sido realizada por los componentes del Grupo de investigación sobre el *Vínculo Social* de la Universidad Complutense: Luis Nogués y Elena Roldán

## **IDEAS FUERZA, LINEAS O VECTORES ESTRATÉGICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

El Consejo General de Trabajo Social tiene un compromiso social, más allá del ámbito profesional, que le ha llevado a implicarse desde hace años en apoyar y reforzar las acciones e intervenciones a favor de la defensa y el afianzamiento de los derechos sociales y de la ciudadanía social. El denominado Manifiesto de Talavera constituyó el punto de partida de diversas acciones que desde entonces se han ido llevando a cabo en aras de la defensa del Estado de bienestar y del sistema de Servicios Sociales. Así en el encuentro en 2005 en Guadarrama se elaboraron unas conclusiones que marcaban las líneas estratégicas de actuación para años venideros. En ese marco de actuación estratégica han tenido lugar: el desarrollo del Observatorio Nacional de los Servicios Sociales en 2008, y los Foros Estatales del Observatorio (I, II y III) en los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Asimismo en el XI Congreso Estatal de Trabajo Social de 2009 se elaboró un manifiesto ante la crisis económica que ponía su acento en la necesidad de profundizar en el reconocimiento de los derechos sociales, precisamente en momentos de crisis económica.

En coherencia con estas actuaciones, de las que solo se han mencionado algunas de las principales, el Consejo General propone la nueva acción *-Alianza para la defensa del sistema público de servicios sociales-* convocando a una reunión a diversos actores sociales, representantes institucionales del ámbito profesional, sindical, tercer sector, asociativo, gubernamental y universitario para conciliar ideas, pensamientos, actividades, así como para reflexionar sobre la situación actual de los Servicios Sociales que constituya una referencia de partida sobre la que trabajen y profundicen tanto los distintos colegios profesionales, como un amplio número de actores sociales. En este sentido el documento que a continuación se desarrolla constituye un punto de partida que deberá debatirse y enriquecerse con las aportaciones de un amplio espectro de personas del ámbito profesional y social.

La reunión del grupo indicado ha producido como resultado un discurso conjunto, sobre el que se ha trabajado y se han incorporado aportaciones de documentos *ad hoc*, de cuya fusión derivan una serie ideas fuerza, líneas o vectores estratégicos para la consolidación del sistema de Servicios Sociales, que se exponen a continuación:

- 1. La complejidad y las dimensiones del sistema**
- 2. La perspectiva internacional y europea como eje de referencia del planteamiento del sistema de servicios sociales**
- 3. La necesidad de una visión estratégica de la reorientación de los servicios sociales**
- 4. La definición del sistema de Servicios Sociales**
- 5. La articulación de una política de Estado en torno a los Servicios Sociales frente a la profundización en la descentralización**

- 6. Una Ley marco de Servicios Sociales**
- 7. Repensar y reordenar la Atención Primaria**
- 8. Situar a las personas en el centro del sistema: reconocimientos de los derechos sociales subjetivos y la perspectiva de una ciudadanía social.**
- 9. La complementariedad y la corresponsabilidad como ejes de un sistema mixto de gestión**
- 10. La profesionalización y la innovación como exigencias para el afianzamiento del sistema.**

### **1. La complejidad y las dimensiones del sistema**

La estructura del sistema de Servicios Sociales se asienta en un amplio marco normativo, producto de la compleja distribución de competencias que tienen, en este terreno, las diversas Administraciones Públicas (leyes de Servicios Sociales de las comunidades autónomas, Ley de Régimen Local, legislación de Seguridad Social, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) y Ley de Economía Social; así como los correspondientes desarrollos normativos).

Entre los años 2003 y 2010 un total de trece comunidades autónomas han aprobado sus respectivas leyes de Servicios Sociales. La renovación legislativa en la mayoría de las comunidades autónomas ha producido un avance sustancial en el reconocimiento de derechos subjetivos; sin embargo todavía existen grandes diferencias territoriales que hacen que el modelo de ciudadanía social universal en el sistema de Servicios Sociales no haya alcanzado el rango que le corresponde.

Los Servicios Sociales hace catorce años dieron lugar a 55.000 empleos y hoy en día se está próximo a los 500.000, lo que quiere decir que este ámbito ha alcanzado unas dimensiones importantes lo que, unido a la complejidad actual, obliga a replantearse su transformación en un verdadero sistema que conforme el cuarto pilar del Estado de bienestar, junto con los sistemas educativo, de salud y de pensiones. Otros datos pueden dar idea de la incidencia y capacidad del sistema: dos millones de personas tienen algún tipo de relación con los Servicios Sociales y en la actualidad se puede hablar de 470.000 empleos, de los cuales el 85% son privados.

Desde la perspectiva de la financiación de este sector se apunta, a partir de los datos disponibles sobre los Presupuestos Generales del Estado destinados a “otros servicios sociales del Estado” que, entre los años 2006 y 2010, se ha producido un descenso en las aportaciones: de 397.129,78 euros en 2006 a 250.403,11 euros en 2010.

En el marco europeo *el Segundo informe bianual sobre servicios sociales de interés general 2009-2010* aporta datos de gran interés: en lo referente al empleo señala



que éste creció mucho más rápido en el sector salud y servicios sociales que en otros sectores de la economía y que tiene un peso económico importante, ya que en la UE-27 genera alrededor del 5% del total de la producción económica. Este sector supuso en 2009 en términos de empleo un porcentaje sobre el total de población trabajadora de la UE que va del 18% de Suecia o el 13% de Reino Unido y Francia al 9,7% de Austria o al 7,7 de Malta. En el caso de España el sector representa el 7% del total del empleo, porcentaje que se encuentra dentro de los niveles más bajos de los veintisiete estados miembros. Sin embargo el crecimiento del sector entre 2000 y 2009 ha sido muy significativo en relación al conjunto de los países europeos, al haberse incrementado un 1,7 puntos porcentuales.

La reflexión que deriva de lo anteriormente expuesto es que sea por el tamaño como por los niveles de complejidad y de la crisis actual es necesario plantear una reordenación del ámbito de los Servicios Sociales con objeto de reforzarlos y afianzarlos como un sistema específico en el marco del bienestar social. Es imprescindible para ello tomar en consideración el marco europeo en el que nos desenvolvemos y los ejes que están planteando en este terreno el enfoque de una política social y, en concreto, de los Servicios Sociales en la perspectiva europea.

## **2. La perspectiva internacional y europea como eje de referencia del planteamiento del sistema de Servicios Sociales**

En el año 2006 Naciones Unidas aprobó una resolución en la que los derechos humanos se incorporaban como derechos fundamentales, y se mencionaban de modo explícito los Servicios Sociales. En este sentido el Tratado de Lisboa, por primera vez en la historia de Europa, estableció la incorporación en la Carta de los Derechos sociales, los derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea.

Sin duda la preocupación europea por afianzar el llamado *modelo social europeo* en su largo recorrido se ha encontrado con momentos de impulso y de retroceso. En este marco, la necesidad del reconocimiento de una política social que contemple los Servicios Sociales como un sistema clave en la estructuración del bienestar se viene plasmando en diversas estrategias europeas. Ya en 1999 para reforzar la cooperación existente a escala europea y adoptar una visión política común de la protección social en su seno, la Comisión presentó una estrategia concertada con el fin de ayudar a los estados miembros a conseguir la modernización de la protección social, que ha tenido como consecuencia acciones específicas, a través de los planes nacionales de inclusión social. Asimismo en el pasado 2010 la Comisión aprobó *Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, en la que se expone que crecimiento integrador significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invertir en cualificaciones, luchar contra la pobreza y modernizar los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir a una sociedad cohesionada.

Otro elemento que conviene resaltar es la importancia que le otorga la Unión Europea a los servicios sociales, a los que concibe como un pilar de la protección social, esencial para la cohesión social, territorial y económica y para ello la Comisión Europea elaboró un documento: *Aplicación del programa comunitario de Lisboa*. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea (COM (2006)177, 26 de abril de 2006). Se resalta en el mismo que los Servicios Sociales ejercen una función de prevención y

de cohesión social y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y para garantizar la realización de sus derechos fundamentales. Asimismo, se apunta que los Servicios Sociales, desde el punto de vista organizativo, funcionan en base al principio de solidaridad o universalidad; dependen de la financiación pública para garantizar la igualdad de acceso, con independencia del patrimonio económico o de los ingresos que se tengan; garantizan los derechos humanos fundamentales y protegen a las personas más vulnerables, al ofrecer respuestas polivalentes y personalizadas a las distintas necesidades; desempeñan un papel importante en la prestación de los mismos los proveedores sin afán de lucro; y son un tipo de servicios en los que existe una relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios, que no se puede asimilar a una relación comercial de tipo proveedor-consumidor, y que requiere la aplicación de la fórmula del pago por terceros.

### **3. La necesidad de una visión estratégica de la reorientación de los Servicios Sociales**

En España en los últimos 30 años se ha logrado un avance sustancial del proceso de implantación de los Servicios Sociales en términos de desarrollo político, institucional y de economía. Es necesario seguir adelante y dar un salto cualitativo, mediante una estrategia que permita completar su universalización con una lógica de derechos subjetivos, y con unas prestaciones básicas garantizadas en el conjunto del Estado y en el marco de una amplia corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

En este contexto de crisis económica y en la situación en que se encuentra el sector Servicios Sociales, es necesaria una profunda reflexión que permita compartir una visión estratégica de la reorientación del sistema público de Servicios Sociales, para lo cual es conveniente tener claro hacia dónde dirigirse, de modo que los acontecimientos no sean los que marquen la pauta. Supone todo ello plantear las cuestiones claves de cualquier sistema público que afectan a dimensiones como: la sostenibilidad, la suficiencia, la calidad y la equidad.

**La sostenibilidad** económica de los Servicios Sociales debe realizarse desde una doble perspectiva: el punto de vista del gasto y el de la cohesión social que posibilita la inversión. En este sentido es conveniente abordar el desarrollo sostenible desde lo local, siendo la cohesión social una parte esencial de este desarrollo. Los procesos de planificación de los Servicios Sociales por ello deben ser procesos participativos que garanticen la calidad de unos servicios para la convivencia, que prevengan y corrijan las causas que generan exclusión social. La sustitución de unos derechos discrecionales por derechos subjetivos exige, por un lado, la dotación de recursos económicos suficientes y, por otro, la racionalización del gasto basada en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia en quien programa, planifica y controla.

La **suficiencia** del sistema remite a una cartera o catálogo de prestaciones y servicios, a una red de cobertura adecuada en el marco de una relación público-privado establecida. En estos momentos las comunidades autónomas, a través de sus nuevos marcos legislativos, han concretado e incorporado carteras y catálogos de servicios, pero sería necesario que además se establecieran aquellos servicios a los cuales tienen derechos los

ciudadanos, especificando qué se incorporará y si los mismos se financian con la modalidad de co-pago o no, así como que reflejen el derecho a unas prestaciones de carácter personal y relacional. Para que un catálogo de prestaciones sea realmente efectivo debe incluir el compromiso de revisión periódica y posibilitar la adecuación a las diferentes realidades de los territorios y la dinámica social. En aras de que esa suficiencia se relacione adecuadamente con los aspectos de equidad, es necesario un catálogo de mínimos a escala estatal.

En lo que se refiere al marco de la relación público-privado, todas las leyes autonómicas de Servicios Sociales intentan dar protagonismo a la actuación de la iniciativa social; pero en la actualidad resulta complicado por la incidencia de la competitividad en el marco europeo, sobre todo a partir del Tratado de Lisboa, momento en el que se reforzó la perspectiva de la libre concurrencia en la que han de participar, en iguales condiciones, los sectores privados tanto con ánimo de lucro, como sin ánimo de lucro. Una red de cobertura suficiente implica, sin embargo, la participación activa de la iniciativa social en la misma.

La introducción de la **calidad** y control del sistema son elementos que se han ido incorporando también en el marco legislativo de los Servicios Sociales, que se ha visto reforzado por las actuaciones de las administraciones públicas en este ámbito. De este modo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ofrece un marco común para la autoevaluación de la calidad en la Administración Pública; ha desarrollado la Guía EVAM (evaluación, aprendizaje y mejora), y ambas mediante la aplicación del modelo europeo de excelencia (EFQM) a la Administración Pública. También Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) estructuró hace ya tiempo la certificación de calidad para las organizaciones de Servicios Sociales, en la *Familia de Normas UNE 158000*, donde se plasman unos requisitos mínimos y consensuados. Las comunidades autónomas empezaron a formular planes de calidad a principios de los años 90 y muchos ayuntamientos iniciaron planes de gestión de la calidad también en el siglo pasado. Pero la gestión de la calidad en las entidades locales aún no se ha generalizado. Es una metodología constantemente actualizada, con adaptaciones e incorporación de técnicas en constante evolución. La planificación y la gestión de la calidad se están convirtiendo en una exigencia para la contratación y para la concertación de servicios; pero, junto al avance que se está produciendo en el ámbito de la calidad, se echa en falta la estructuración de una inspección cualificada de los Servicios Sociales.

La **equidad e igualdad** son elementos consustanciales a los sistemas públicos; sin embargo no se debe dar por hecho, porque en la práctica el reparto de bienes y servicios no es equitativo y se están produciendo grandes desigualdades. Por lo tanto, también es necesario alcanzar la equidad desde la perspectiva de la oferta de las prestaciones. Hay ejemplos muy claros, en este sentido, como es el caso del servicio de ayuda a domicilio donde hay sectores de la demanda que carecen de acceso al mismo y que, sin embargo, son franjas de población con necesidades específicas que deben obtener respuesta a las mismas. Tomando en consideración el marco legislativo de los Servicios Sociales, la igualdad y la equidad son, con algunas honrosas excepciones, uno de los grandes vacíos de las leyes de Servicios Sociales, y aunque se mencionan nunca acaban concretándose.

#### **4. Definición del sistema de Servicios Sociales**

Como ya se apuntaba en las conclusiones del encuentro celebrado en Guadarrama en 2005, el sistema público de Servicios Sociales debe ser un sistema universal, de derecho y responsabilidad pública en el marco de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea, como plasmación real de un Estado Social de Derecho como atribuye la Constitución a nuestro Estado. Este punto de partida nos debe llevar a avanzar y profundizar en una definición de los Servicios Sociales que tenga en cuenta dos elementos de referencia claves: en primer lugar, los aspectos que tienen relación con la autonomía personal y, en segundo, aquellos que atañen a la inclusión social, de modo que se relacionen aspectos tales como garantías de rentas, empleo o formación, y acceso a servicios de calidad, vinculado en su conjunto a la concreción de servicios y prestaciones que ofrece el sistema. Todo ello en un encuadre que revalorice el ámbito de lo relacional que implican las actuaciones de los servicios de proximidad y la perspectiva de inversión social del sistema como valor añadido. Se trata de modificar, de este modo, la percepción general de gasto social por la de inversión social, como un espacio que implica: desarrollar e invertir en el sistema público de Servicios Sociales, garantizar la calidad de vida de las personas y el reconocimiento de derechos, y su contribución a la dinamización de la economía y a la creación de empleo.

Precisamente uno de los puntos básicos para mantener un Estado de bienestar pasa por impulsar el desarrollo de los Servicios sociales; pero la definición del sistema pasa por un cambio evidente en torno a su universalidad, su enfoque hacia toda la ciudadanía sin desprestigiar el carácter asistencialista; pero la sociedad en su conjunto también tiene que ser consciente de que los Servicios Sociales no están destinados únicamente para los sectores sociales sin capacidad económica o para las personas situadas en la periferia socioeconómica, que sin embargo es el concepto que prima. Cuando entró en vigor la Ley de Dependencia, la sociedad comenzó a comprender, no sólo su incidencia concreta sobre las personas -dependientes podemos ser todos y lo vamos a ser en un momento u otro de la vida-, sino que ante un riesgo global se ha percibido una labor más global del sistema de Servicios Sociales; pero el imaginario social que todavía perdura es el de que los beneficiarios de los Servicios Sociales son aquellas personas que clásicamente se han denominado pobres.

#### **5. La articulación de una política de Estado en torno a los Servicios Sociales frente a la profundización en la descentralización**

En el marco del establecimiento de una gobernanza más democrática, según los principios establecidos en 2001, en el Libro Blanco sobre *La gobernanza europea* como son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, se considera fundamental la articulación de una política de ámbito estatal que comprenda la implicación de las diversas administraciones territoriales, la Administración General de Estado, la de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, que permita la superación de los problemas multinivel, tanto en lo que se refiere a los aspectos de coordinación inter e intra institucionales como a las relaciones de poder .

Se constatan graves déficits en la aplicación de los Servicios Sociales en lo que atañe a las pasarelas político-institucionales y, en concreto, a los problemas de coordinación sociosanitaria. La estructura de competencias establecida en el Estado de



las autonomías está produciendo, en el caso de los Servicios Sociales, algunas disfunciones que se han constatado de forma muy evidente tanto en el desarrollo del *Plan Concertado* como en la aplicación de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. En este sentido el poder dual, repartido entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas, ha desplazado a un segundo plano a la Administración Local, estructura esencial para una implantación de unos Servicios Sociales personales. La profundización en una mayor descentralización de los Servicios Sociales puede suponer una oportunidad para alcanzar el reequilibrio exigido en las competencias entre los distintos niveles administrativos implicados. Quizás un mecanismo que podría evitar esa deriva hacia ese dualismo entre Estado y comunidades autónomas sería que el poder municipal fuera más fuerte de lo que es ahora, junto a ello para evitar esa visión de exclusividad por parte de las comunidades autónomas que dan un sentido dual a la estructuración del sistema de Servicios Sociales, parece conveniente la estrategia de una lógica transversal entre todas las administraciones que intervienen en el territorio. El protagonismo del ámbito municipal en servicios de proximidad, como son los Servicios Sociales, aunque en teoría parezca una obviedad en la práctica es una experiencia que necesita ser reforzada. En este sentido habría que mantener la actuación basada en el principio de la municipalidad con el que surgieron los Servicios Sociales.

Es oportuno, por tanto, reflexionar sobre una reorientación del *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de servicios sociales en las corporaciones locales*, tras más de veinte años de implantación de esta herramienta, que ha sido clave para la sostenibilidad del sistema. Hay que analizar los límites actuales, más allá de los recortes financieros a los que está siendo sometido el Plan como consecuencia de la crisis. Replantear, por tanto, los elementos conjuntos de cooperación que establece el Plan, no sólo con respecto a la cooperación financiera, sino que hay otras dimensiones, relacionadas con la cooperación técnica, que pueden llevarnos a replantear qué instrumentos son los más adecuados para el futuro. Analizar en este terreno la disfuncionalidad que se ha producido entre la aplicación del Plan Concertado y la de la Ley de Dependencia en el nivel de la Administración Local que denuncia, cada vez más, un trasvase inadecuado por algunas de las comunidades autónomas de los fondos del primero hacia las exigencias financieras derivadas del mandato legislativo de la segunda.

## **6. Una Ley marco de Servicios Sociales.**

En las conclusiones del encuentro, celebrado en Guadarrama en 2005, se insistía en la necesidad *la promulgación de una Ley Marco Estatal de Servicios Sociales que defina las prestaciones básicas mínimas en todo el Estado, sus características y requisitos de acceso*.

En la actualidad se mantiene una opinión común, por todas las personas asistentes al grupo de trabajo, acerca de la necesidad de una ley de marco, una ley de condiciones mínimas o una ley de bases de ámbito estatal, posibilidades de denominación diferentes frente a un objetivo común: contar con un marco legislativo que supere los problemas de desigualdad territorial. Existe conciencia de las dificultades que conlleva esta propuesta, tanto por la oportunidad del momento en que se plantea como por la elección de las estrategias adecuadas para llevarla a buen fin. En este sentido, se apuesta por una fórmula participativa en la línea de la que tuvo lugar el

planteamiento previo a la Ley de Dependencia, por tanto en un marco de consenso y de pacto político y con la participación de todos los actores sociales. Es esencial, por lo tanto, que exista la voluntad política de una propuesta legislativa de estas características que lidere el proceso de encuentro y debate sobre dicha iniciativa, a través de la realización de un Libro Blanco sobre el sistema de Servicios Sociales con una consulta amplia a todos los sectores sociales, incluyendo a las personas usuarias y con un proceso democrático en el que podrían basarse las líneas fundamentales de la políticas de Servicios Sociales.

Cuando se toca el tema de una ley estatal de Servicios Sociales hay que definir una ley que cualquier líder político entenderá, una ley marco capaz de canalizar las tensiones surgidas con la Ley de la Dependencia, cuya aplicación se ve atravesada por una tensión transversal en el sentido territorial. Por tanto, se trata de una ley transversal que garantice unos mínimos suficientes en todo el territorio del Estado y que evidentemente no tiene que entrar en competencia con las atribuciones de las comunidades autónomas. Para ello la profundización en una mayor descentralización, como ya se ha apuntado, en otorgar un mayor poder al ámbito municipal podría superar el dualismo existente entre Estado y comunidades autónomas.

La experiencia de la aplicación de la Ley de Dependencia supone todo un aprendizaje: aprender de un modelo que probablemente es necesario, un modelo de cooperación con las características que se han establecido; pero hay que ser conscientes de que no puede ser válida una ley aceptada por las comunidades autónomas como corresponsabilidad, una ley que recoja de una forma somera los principios universales del sistema de Servicios Sociales, si a ese modelo de Servicios Sociales no se le da luego una credibilidad real y priman los aspectos puramente pragmáticos y crematísticos, enfocados a la percepción que va suponer para las arcas regionales la aportación del Estado en este terreno.

## **7. Repensar y reordenar la Atención Primaria**

El tema de los Servicios Sociales de Atención Primaria fue abordado a lo largo de todo el encuentro de expertos, por lo que el documento en sus diferentes puntos recoge aspectos centrales de cara a su necesaria reorganización.

En el año 2005, el estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, dirigido por J. Subirats ponía en la agenda política la necesidad de reflexionar y reorientar la Atención Primaria de los Servicios Sociales. Se señalaban los puntos débiles del sistema, entre otros: la estaticidad, la rígida división entre lo público y lo privado y la primacía de una orientación reactiva de las políticas sociales, centradas en las consecuencias de los fenómenos sociales y la existencia de una fuerte especialización y segmentación de las responsabilidades públicas. Como resultado: un planteamiento de tendencia asistencialista junto con una fragmentación y descoordinación programática. Frente a ello, la propuesta de unas políticas y unos servicios que tendieran a generar procesos de inclusión social, basados en nuevas estrategias del sistema, a partir de una nueva lógica que enmarque y afronte los problemas actuales de una forma multidimensional e integral, que fomente la participación y la corresponsabilidad.

Se manifiesta una preocupación especial por el abandono de la perspectiva preventiva y del enfoque grupal y comunitario de la intervención social. Se considera necesario ser conscientes de las dinámicas estructurales que han provocado esta tendencia con el fin de tomar medidas que las contrarresten. La prevención exige que las actuaciones no se orienten a la búsqueda de resultados inmediatos y de fácil cuantificación. El enfoque comunitario precisa partir de las realidades territoriales concretas, unos ciudadanos con características particulares y unas organizaciones sociales concretas. Sin embargo, estamos asistiendo a un progresivo desplazamiento de la intervención social hacia el “no lugar” que precisan las grandes empresas con fines lucrativos en sus modelos de gestión.

Desde la perspectiva política, la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas continúan debatiendo y profundizando en el consenso sobre un diseño de la Atención Primaria que responda a las nuevas dinámicas sociales. El fruto de este trabajo constituirá, sin ninguna duda, aportaciones relevantes y oportunas para poder conjugarlas con las propuestas que se vayan planteando desde el Consejo General del Trabajo Social y los interlocutores sociales.

Se observan, en el marco de los nuevos desarrollos legislativos, cambios sustanciales en la organización funcional en niveles y en la territorial tendentes a superar y romper este esquema tan sanitario que se había imitado del campo de la sanidad.

#### **8. Situar a las personas en el centro del sistema: reconocimientos de derechos sociales subjetivos y perspectiva de una ciudadanía social.**

En el estudio sobre *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social* se apuntan dos aspectos clave, comunes al desarrollo de los distintos sistemas de bienestar: el déficit de inclusividad, es decir, de la capacidad para responder de manera inclusiva a nuevas realidades sociales, y el déficit de flexibilidad, referido a las dificultades con respecto a su capacidad de adaptarse de manera más ágil a un nuevo contexto social más cambiante y diverso. Déficit derivados de la construcción, por parte de los sistemas de bienestar, de aparatos burocráticos y procedimientos relativamente estandarizados para responder ante determinadas situaciones sociales. La racionalidad incorporada ha tenido, en muchas ocasiones, consecuencias no deseadas como el hecho de perder de vista el objetivo fundamental de dichos sistemas: la respuesta a los problemas y necesidades de las personas. Así se ha ido desarrollando una tendencia a que sean las personas quienes tengan que adaptar sus demandas a las ofertas y marcos institucionales existentes, revirtiendo el principio fundamental para el que se crearon las estructuras de bienestar social.

Por ello es necesario retomar el modelo de política social y la perspectiva de ciudadanía que se tiene como referencia. En este sentido el reconocimiento de derechos subjetivos es fundamental y conecta directamente con la preocupación apuntada con anterioridad sobre el reforzamiento del llamado *modelo social europeo*. También se ha indicado que los nuevos desarrollos legislativos de Servicios Sociales han supuesto un avance sustancial en este sentido, pero voces críticas plantean que cuestiones que deberían constituir verdaderos derechos garantizados, están derivando en elementos de

desarrollo normativo de rango inferior, sometidos de manera directa a la disponibilidad presupuestaria y, en definitiva, a las prioridades y voluntades políticas de turno.

Esta perspectiva sobre las personas como eje del sistema está teniendo resonancia y se empieza a configurar como tema recurrente y prioritario en los ámbitos de estudio y reflexión sobre los Servicios Sociales. El pasado noviembre, en las conclusiones del *II Congreso nacional sobre planificación en Servicios Sociales*, se incorporaba esta cuestión al plantearse la necesidad de superar las tensiones existentes entre los niveles territoriales que exigen una mayor claridad en la asignación de competencias y responsabilidades y entre los sistemas administrativos y competenciales por el déficit de coordinación. Tensiones, se apunta, que en ocasiones difuminan el lugar central que debe tener la ciudadanía en la configuración de los sistemas.

Dar protagonismo a las personas beneficiarias de las prestaciones y servicios significa otorgar gran importancia a la participación de los usuarios, a su libertad de elección, lo que ha de formar parte de una lógica de asignación de recursos que tenga en cuenta los recursos que se poseen y la función de los profesionales. La libertad de elección por los usuarios no puede ser una simple libertad de elección conservadora, sino que tiene que ser una libertad sometida a la lógica de una buena asignación de recursos y, por lo tanto, centrada en el interés de los usuarios, la adecuación profesional, los recursos existentes y la lógica de planificación del sector público, que han de tener el peso suficiente como para que esa participación esté condicionada, en el mejor sentido de la palabra, a esos intereses. En este marco y más allá de una perspectiva corporativista, debería situarse la necesidad del establecimiento del profesional del Trabajo Social como un derecho del usuario a contar con un profesional de referencia.

En el nuevo marco legislativo de las comunidades autónomas esta cuestión también está presente; así la aprobación de la últimas leyes pone de manifiesto el reconocimiento de los derechos, en dos sentidos: derecho de acceso a los Servicios Sociales, es decir, derecho subjetivo con las correspondientes carteras de servicios amplias o restringidas y la regulación de los derechos y los deberes de los usuarios de los servicios sociales, ausentes en normativas precedentes.

## **9. La complementariedad y la corresponsabilidad como ejes de un sistema mixto de gestión**

Sólo es posible construir un sistema público y un compromiso claro con los Servicios Sociales en este país si se hace desde la complementariedad y la corresponsabilidad, sin excluir ninguna voz en la participación. La construcción de la sociedad se realiza a través no sólo de la potestad que la ciudadanía otorga a sus representantes públicos, sino de lo que la sociedad aporta, a través de entidades representativas tanto de personas afectadas como de aquellas que vehiculan una preocupación y solidaridad social.

La estructuración de un sistema mixto de gestión público-privado se asienta en la importancia que se otorga a la cobertura social de calidad y para ello es necesario que desaparezca la exclusión a la que actualmente está sometido el Tercer Sector, como consecuencia del protagonismo y la aplicación de la pura lógica económica a la hora de realizar contratación de los servicios. Este se considera un tema clave que plantea cómo recuperar la importancia de todo el peso de lo social, garantizando una regulación y una

financiación públicas para que la comisión y contratación de servicios no camine por una deriva, en que diferentes proveedores propiamente mercantiles puedan estar presentes con el Tercer Sector. Por ello hay que superar los posibles problemas generados por las presiones unilaterales pro-mercantilización.

El reciente documento sobre *Derechos y Servicios Sociales*, publicado por CERMI establece entre los criterios fundamentales para el afianzamiento de un sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: *reconocer y garantizar un modelo de red de servicios sociales de responsabilidad pública y de iniciativa y gestión público-privada*. Concreta las características de dicho modelo: *que garantice un sistema estable de cooperación y colaboración que potencie y priorice a las entidades del tercer sector social en la provisión de los servicios y en la innovación y calidad del Sistema (convenios de colaboración, concertación específica no contractual, contratación pública preferente, incorporación de cláusulas sociales...)*.

Sin dejar de reconocer que estamos en un modelo mixto de provisiones, en todo el conjunto de Europa y también en el Estado español, eso no exime de que se hable y se profundice en cuestiones tales como: qué es gestión de responsabilidad pública en la actualidad, qué es control y qué seguimiento. Por ello se apunta la necesidad de inspección cualificada de los Servicios Sociales. Todas esas cuestiones, en definitiva conducen a diseñar y perfilar el modelo de sistema queremos, a fecha de hoy, a fecha de mañana, pero, retomando y repensado los principios y valores del reconocimiento de los derechos sociales.

#### **10. La profesionalización y la innovación como exigencias para el afianzamiento del sistema.**

En las conclusiones de las jornadas de Guadarrama el grupo sobre Trabajo Social desarrolló ampliamente los aspectos referentes a la profesión. La mayor parte de los temas abordados entonces siguen siendo de total actualidad. Así se señalaban: las prioridades de una formación continua acorde con la dinámica social y los cambios que se generan en la misma; la necesidad de fomentar la investigación como ámbito de generación de conocimiento; el problema de la fragmentación profesional como consecuencia de la precariedad laboral; la reinversión en nuevas formulas de expresión y sistematización del saber; la necesidad de especializaciones frente a los diversos ámbitos de intervención social; la asunción de mayores responsabilidades profesionales en áreas del nivel organizativo, planificador y de gestión; y el encuentro de espacios comunes entre profesionales de la intervención y académicos. En este sentido es importante que los profesionales del Trabajo Social se impliquen en la generación de respuestas acordes a los nuevos desafíos, y no se limiten a ejecutar las propuestas elaboradas por otros y superen limitaciones en algunas ocasiones autoimpuestas.

En esta línea se propone que siempre deberá haber una reserva de recursos públicos, donde no solo se generen servicios sino que generen también innovación, conocimiento y formación que enriquezcan a los Servicios Sociales públicos y a las organizaciones de Servicios Sociales, tanto las no lucrativas, como las propiamente empresariales.



En el marco legislativo es reseñable el hecho de que las nuevas leyes contemplan los aspectos referidos a los recursos humanos. Tratándose también de los trabajadores sociales, las leyes establecen de forma clara los derechos y deberes de los profesionales, no sólo de sus deberes laborales, sino que sus derechos y deberes como trabajadores de Servicios Sociales. Todas las nuevas leyes detallan ampliamente la formación continua y la supervisión del personal. Sin embargo, en la práctica no se cumple. Sería interesante que los colegios profesionales asumieran responsabilidades en este ámbito, para lo que se propone la creación en el seno del Consejo General de Trabajo Social un observatorio que tuviera como cometido supervisar vigilar que estos derechos y deberes se estén cumpliendo.

En cuanto a la innovación y la investigación tienen que perder su función periférica para situarse como protagonistas impulsores de los cambios frente a los retos actuales. Para ello la relación entre el ámbito profesional y el universitario es clave, la conjunción de espacios y fuerzas pueden permitir otorgar un mayor impulso y visibilidad a estudios, análisis, elaboración de documentos que den cuenta de la realidad e importancia del sistema de Servicios Sociales y encuentren cabida en los sectores mediáticos y en las agendas políticas. La labor del Consejo General en este terreno puede ser primordial al tener la oportunidad de actuar a través del Observatorio ya existente en la creación de una red con las universidades, para poder hacer no sólo una defensa del sistema público de Servicios Sociales de forma conjunta, sino configurarse como estructura de apoyo de lo que es todo el sistema en momentos coyunturales y no tan coyunturales y aportar mayor protagonismo a las investigaciones.

Madrid, 25 de marzo de 2011