

Algunas prioridades para los servicios sociales en España

Artículo escrito por **José Manuel Fresno**

Los servicios sociales deben adaptarse a las nuevas necesidades de la población y a los cambios producidos por las transformaciones tecnológicas, demográficas, del mercado de trabajo, las necesidades sociales, etc. En este post hablaremos de algunos retos a los que se enfrentan los servicios sociales en España, que habitualmente no son abordados en los debates y que consideramos prioritarios. Se hará referencia también a experiencias positivas.

1. SUPERAR UN PROCESO DE DESARROLLO TARDÍO E INSUFICIENTE

Cuando los padres de la **Constitución Española del 78** pensaron los servicios sociales, tenían una idea ambigua de los mismos. Dicha idea superaba el antiguo concepto de beneficencia y oscilaba entre la asistencia social destinada a la ayuda a personas y grupos en necesidad y los servicios sociales, a los cuales se atribuye un mandato ambiguo en el texto constitucional **“un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”** ([Art. 50](#)). Dicho sea de paso, la referencia aparece en el marco de un artículo que se refiere a las pensiones adecuadas que han de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.

Tras la aprobación de los **Estatutos de Autonomía**, se promulgaron a partir de 1982 las primeras Leyes Autonómicas de servicios sociales y se promovió una red de equipamientos y servicios, que han supuesto el desarrollo e implantación de los servicios sociales en todo el territorio español. El sistema público de servicios sociales se fue consolidando progresivamente, recibiendo un espaldarazo importante con el desarrollo del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia y la aprobación de las denominadas **leyes de servicios sociales de tercera generación**, que se fundamentan en el reconocimiento de una serie de derechos subjetivos y se traducen en el **acceso a un conjunto de prestaciones y servicios que pueden ser garantizados o condicionados**. Bien es cierto que buena parte de las aspiraciones de estas leyes no se han traducido en desarrollos de carteras de servicios efectivos. De este modo, lo que se aprueba con la ley se limita con los decretos, o con su ausencia.

En este contexto, poco a poco, los servicios sociales se van haciendo su espacio como uno de los pilares básicos de la protección social, aunque se enfrentan a las siguientes dificultades:

Las dificultades a que se enfrenta el modelo español

- Están aún muy **lejos de contar con una dotación presupuestaria** que se acerque a otros ámbitos de la misma como la salud o la educación.

- Existe una ambigüedad en su mandato que, por lo general, es pretencioso en sus leyes, pero que luego **se ve recortado en su materialización**, ante la falta de desarrollos normativos, carteras de servicios efectivas, contención de gasto y personal.
- También hay **ambigüedad sobre la responsabilidad de los distintos niveles administrativos** que, en un contexto de recursos limitados, lleva no pocas veces a duplicidades e ineficiencias, generadas por un funcionamiento de programas que se ponen en marcha desde una lógica "incrementalista" (ante una necesidad, un nuevo recurso específico) y en un contexto de restricción del gasto.

Por otro lado, a estas dificultades se añade el hecho de que **la demanda de servicios sociales en España es mayor que en otros países de nuestro entorno**, lo que también impone limitaciones al modelo.

Una mayor demanda de servicios en nuestro país

- Tenemos **un tejido productivo de menor cualificación, mayores tasas de desempleo y empleos más precarios, un mercado inmobiliario especulativo** que limita el acceso a la cobertura de la necesidad de vivienda de una parte importante de la población e incrementa los procesos de exclusión residencial, que se están evidenciando de manera más alarmante durante la crisis (endeudamientos, acogimientos, desahucios, infravivienda, sinhogarismo, etc.).
- **Nuestro sistema de protección de desempleo de carácter contributivo que no se ve complementado** por un sistema consistente de prestaciones de mínimos que dé cobertura a muchas de las situaciones de necesidad.

Todo ello en un contexto en el que hay **cada vez más grupos de población "cronificados" en la exclusión múltiple**, nuevas necesidades familiares, mayores necesidades de apoyo a las personas mayores y dependientes dados los cambios demográficos y, en definitiva, una ampliación de necesidades de las clases medias empobrecidas.

No cabe duda, por tanto, de que los servicios sociales están llamados a crecer en España en los próximos años. La cuestión es si, teniendo en cuenta las dificultades, vamos hacia un sistema coherente o se van a configurar sistemas diversos dependiendo de las realidades autonómicas, opciones políticas y disponibilidad de recursos.

2. IMPLEMENTAR CAMBIOS DETERMINADOS POR UN NUEVO CONTEXTO

Si la mayor dotación de recursos y el aumento de la cobertura de los servicios sociales es una necesidad urgente para resolver la incongruencia actual entre su mandato y su actuación efectiva, no lo son menos los **cambios en otros ámbitos**:

- Su sistema de funcionamiento excesivamente **lento y burocratizado**.
- La **acotación de su ámbito de actuación**, que en muchas ocasiones asume funciones que son propias de otros departamentos.
- Su **organización excesivamente compartimentada** entre los servicios de atención primaria y los especializados.
- Y una actuación que **se concentra excesivamente en aspectos relacionados con la gestión** y tramitación de prestaciones y ayudas en detrimento de la promoción, apoyo y acompañamiento a las personas.

Es en estos ámbitos en los que son necesarios cambios de planteamiento, en un contexto de **reformas administrativas generalizadas** [que la Unión Europea está reclamando](#). Los servicios sociales se tendrán que adaptar a los **cambios demográficos** de nuestra sociedad (envejecimiento, migraciones), la **fragilidad de la red de cuidados primarios** ocasionada por la nuclearización de las familias, el **aumento de las desigualdades** y de la exclusión (transmisión de la pobreza intergeneracional y nuevas formas de pobreza), los cambios en el mercado de trabajo generados por la cuarta revolución industrial (desaparición masiva de muchos puestos de trabajo y profesiones actuales en los próximos años, con dudas sustanciales sobre su reposición), las **posibilidades que ofrecen las tecnologías** (desarrollo exponencial de las biociencias, la genética, la robótica, la inteligencia artificial, el "Internet de las cosas"), etc.

3. PRIMAR EL TRABAJO SOCIAL SOBRE LA ASISTENCIA SOCIAL

Podríamos convenir en que **la misión central de los servicios sociales es acompañar a las personas para que sean autónomas**, puedan tomar las decisiones adecuadas sobre sí mismas y cuenten con los apoyos y cuidados que necesitan en momentos puntuales de su vida o a lo largo de esta. Para ello **actúan en ámbitos clave** como el apoyo a la autonomía de las personas, el cuidado, la tutela y la protección de los menores y la promoción de la inclusión social. Sus herramientas son diversas y abarcan desde diagnósticos, apoyos individualizados e intervenciones comunitarias, prestaciones y ayudas, y todas comparten la dimensión relacional como eje central. Su actuación **se nutre de los saberes de varias**

disciplinas como el trabajo social, la mediación social, la pedagogía social, la educación, la psicología, la sociología etc.

Uno de los problemas fundamentales que tienen los servicios sociales actualmente es que **dedican excesivo tiempo a la protección material o económica (tramitación de ayudas y prestaciones) en detrimento del tiempo dedicado a los procesos de recuperación y acompañamiento**, que es lo esencial de su misión. Los servicios sociales se han de centrar en los procesos de atención y recuperación de las personas, que en determinadas ocasiones requieren de apoyos económicos **pero en otras no**. Por lo tanto, es necesario discernir aquellas prestaciones materiales, económicas y técnicas que son propias de los servicios sociales y que, en consecuencia, les corresponden, a las que no lo son. Actualmente, **los servicios sociales centran buena parte de su tiempo y recursos en hacer frente a las necesidades básicas cuando** falla la protección económica general (ej. prestaciones contributivas y no contributivas) o cuando el acceso a otros ámbitos del bienestar requiere de gastos que no se pueden pagar (ej. educación, vivienda, etc.).

Un avance cualitativo en el enfoque de los servicios sociales requiere **tomar dos decisiones**:

- En primer lugar, **discernir entre aquellas prestaciones y ayudas que son propias de los servicios sociales** y que han de ser prestadas por estos porque están asociadas a los apoyos que se dan a las personas y las que no lo son (y que se le han endosado), que pueden ser desarrolladas por otros departamentos.
- En segundo lugar, **separar organizativa y funcionalmente** la actuación de apoyo y acompañamiento a las personas de la de gestión de ayudas materiales y económicas. Cada una de ellas obedece a distintas lógicas y la gestión de ayudas debería de ser mucho más automatizada, por supuesto mucho más ágil si se hiciese un uso eficiente de la tecnología, soportada en criterios objetivos "means testing" y tramitada por profesionales de la gestión y no por trabajadores sociales.

Los servicios sociales dedican excesivo tiempo a la protección material o económica (tramitación de ayudas y prestaciones) en detrimento del tiempo dedicado a los procesos de recuperación y acompañamiento.

4. PRACTICAR EL UNIVERSALISMO PROPORCIONAL

Es bien conocido en el ámbito de las ciencias sociales que **para que cualquier ámbito de la protección social sea sostenible se tienen que dar al menos dos condiciones**:

- **Que se generen ingresos públicos** que lo puedan soportar: Estos ingresos pueden venir por las cotizaciones del trabajo o por otros impuestos.
- **Que sea universal**, es decir, que se dirija al conjunto de la población. De lo contrario, si no se benefician también las clases medias, que son quienes principalmente lo soportan económicamente, no estarán dispuestas a contribuir.

Si bien desde el punto de vista legislativo los servicios sociales se dirigen al conjunto de la población (derechos subjetivos), no es menos cierto que, en la práctica, en su cultura y de acuerdo a las percepciones sociales, se centran preferentemente en la población en situación de exclusión. **Los servicios sociales tienen que encontrar un equilibrio entre universalidad y focalización**, pues algunos de ellos están abiertos a todas las personas, mientras que otros se concentran en grupos muy específicos de población. **El principio a seguir ha de ser el del “universalismo proporcional”**, que invierte en todos pero invierte más en donde más se necesita. Este concepto, desarrollado por Michael Marmot, está ampliamente consolidado en el [discurso de la Salud Pública \(Carey, Crammond y De Leeuw, 2015\)](#). Partiendo de un servicio universal para toda la población, el universalismo proporcional sigue dos estrategias compensatorias: por un lado, se asegura que los servicios sean universales; por otro, se asegura de que sean adaptados a las necesidades de personas más marginadas, dando prioridad a los grupos más vulnerables de la población y haciendo que sean accesibles, eliminando las barreras que estas personas puedan encontrar.

Los servicios sociales tienen que encontrar un equilibrio entre universalidad y focalización, siguiendo el principio del “universalismo proporcional”, que invierte en todos pero más en donde más se necesita.

5. ARTICULARSE MEJOR CON OTRAS RAMAS DE LA ACCIÓN SOCIAL

Previamente nos hemos referido a la necesidad de que los servicios sociales delimiten su campo de actuación y no actúen de “coche escoba” asumiendo lo que no hacen (y deberían hacer) otras ramas del bienestar social. Pero no es menos cierto que los servicios sociales **actúan en un contexto de gran complejidad temática**, con personas que necesitan apoyos complejos y complementarios, **y territorial**, en los que intervienen distintos niveles de la administración pública y actores.

La búsqueda de soluciones organizativas y operativas a estas situaciones está dando lugar a múltiples ensayos en Europa y también en España (ej. Gobierno de Navarra con el [proyecto ERSIS!](#)). Estos experimentos se traducen en **fórmulas de integración de servicios**, sistemas de ventanilla única, gestión de casos compartida, rediseño de competencias, refuerzo de

los sistemas de coordinación, etc., que son complejos pero hacia los que es necesario avanzar. **Es imposible resolver situaciones complejas de las personas con “soluciones estancas”** que abordan sus necesidades desde una perspectiva parcial. Alguien tiene que velar por el enfoque integral de las actuaciones. Esta tarea le corresponde a los servicios sociales pero, para que sea efectiva no puede basarse en la buena voluntad, sino que **requiere atribución formal de competencias, instrumentos de trabajo y recursos especializados. En definitiva, reformas en el actual sistema.**

Las fórmulas de integración de servicios permiten abordar situaciones complejas, delimitando mejor competencias y recursos

6. AVANZAR CUALITATIVAMENTE EN LA COOPERACIÓN CON LAS ENTIDADES PRIVADAS

Los servicios sociales en España se **proveen de modo mixto** y son desarrollados tanto por la propia Administración como por entidades privadas, con y sin ánimo de lucro. Todas las leyes de servicios sociales prevén la cooperación con las entidades privadas mediante distintos mecanismos como conciertos, contratos, convenios o subvenciones, entre otros. Hay tareas que son reservadas en exclusiva a la administración pública. Muchos servicios sociales, además de ser de interés general, son de interés económico, por lo que es legítimo que las empresas operen en la prestación de los mismos. No obstante, **hay un consenso generalizado sobre la importancia y el valor añadido que aportan las entidades del Tercer Sector en muchos de estos servicios** con su flexibilidad, capacidad de innovación, motivación, proximidad, etc. Esto requiere de una colaboración preferencial, especial, estable y continuada entre administraciones y Tercer Sector.

La colaboración entre la administración y el Tercer Sector no siempre obedece a criterios de planificación racional, sino a inercias de solución de necesidades específicas. Por otra parte, en muchas ocasiones se articula mediante instrumentos inadecuados a los servicios que se prestan y **en la mayoría de los casos es muy inestable**, abusando de las subvenciones y de los sistemas de licitación. Todo ello redundará en la mala calidad de los servicios, la ineficiencia en el gasto y el desarrollo de un tejido social precario.

Resulta imprescindible un cambio cualitativo en este ámbito, asumiendo que para unos servicios sociales maduros es necesario contar con una administración fuerte y una sociedad civil fuerte que actúan en estrecha cooperación. Esto requiere fórmulas de cooperación estable que se instrumenten al margen de la contratación pública, en línea con lo establecido en la [Directiva Europea de Contratación Pública](#) y la [Nueva Ley de Contratos](#), utilizando fórmulas de cooperación público privada estables como el concierto, como ya están

haciendo algunas administraciones (entre otras, el Gobierno Balear).

Pero esta cooperación requiere también de una clarificación y simplificación del mapa de actores en lo público, así como de una delimitación más clara de las responsabilidades y obligaciones de cada actor que afecta a elementos esenciales de los servicios sociales, como son la adecuada combinación del enfoque comunitario y el enfoque individual, la gestión de casos, una racionalidad adecuada entre enfoque por colectivo target group y enfoque por necesidades que afectan a varios colectivos, la mejor integración y ordenación entre atención primaria y atención especializada, la orientación preventiva, etc. La reciente [Ley de ordenación y funcionamiento de la red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León](#) es un ejemplo de avances en esta línea.

Los servicios sociales en España se proveen de modo mixto por la propia Administración y entidades privadas, con y sin ánimo de lucro. Una mayor coordinación y comunicación entre ambos sectores es imprescindible para provocar un cambio cualitativo.

7. GESTIONAR EL CONOCIMIENTO Y LA INFORMACIÓN

Hemos de reconocer que, en la era la información, **la gestión de la información y el conocimiento en el campo de los servicios sociales es muy escasa y a todas luces insuficiente**. Apenas sirve para reportar lo que se hace y no cumple ninguna función predictiva. Los servicios sociales han de enfocarse en mayor medida hacia una intervención social basada en la evidencia y comprometerse con la construcción y la gestión del conocimiento. **Es necesario sistematizar el conocimiento para traducirlo en mejoras** de planificación, organizativas y de actuación y, por supuesto, en una evaluación sistemática de lo que se hace, los resultados que se obtienen y sus costes. Un ejemplo de avance en la integración de la información y del uso productivo de la misma es el [proyecto PACT](#) de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

Las consejerías de servicios sociales necesitan contar con **departamentos sólidos de planificación y evaluación y apoyarse en otras instituciones** (empresas, universidades) para desarrollar esta función. Pocas consejerías los tuvieron, pero en la época de la crisis desaparecieron muchos de los que había. **Las administraciones, también las de servicios sociales, tienen la obligación de ser transparentes, gestionar bien la información y ponerla a disposición de los usuarios** y de los ciudadanos y, sobre todo, gestionar de modo eficiente los recursos mediante una planificación y evaluación sistemáticas y la innovación permanente, que no será posible si no se gestiona de modo adecuado el conocimiento.

Los servicios sociales han de enfocarse en mayor medida hacia una intervención social basada en la evidencia. Es necesario sistematizar el conocimiento para traducirlo en mejoras de planificación, organizativas y de actuación y, por supuesto, en una evaluación sistemática, los resultados que se obtienen y sus costes.

RETOS PARA LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA



1.

Superar un desarrollo tardío e insuficiente

2.

Implementar cambios determinados por un nuevo contexto

3.

Primar el trabajo social sobre la asistencia social

4.

Practicar el universalismo proporcional

5.

Articularse mejor con otras ramas de la acción social

6.

Avanzar en la cooperación con las entidades privadas

7.

Gestionar el conocimiento y la información

En conclusión, podemos afirmar que es necesario **pensar en los servicios sociales que necesitaremos en el futuro, que tienen que reorientarse en función de los cambios tecnológicos, demográficos y sociales que nuestras sociedades están teniendo**. Aplicarse en esta tarea implica planificar, investigar, ensayar, evaluar, comparar, innovar y, en definitiva, preparar a nuestras instituciones y profesionales para un cambio cultural que permita afrontar los nuevos retos.