

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA CAPV

**Resumen de la jornada celebrada el 26 de junio
de 2014 en la institución del Ararteko,
en Vitoria-Gasteiz**



1. PRESENTACIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

1.1. Presentación

Este documento recoge un resumen de la jornada celebrada el día 26 de junio en la sede de la institución del Ararteko para analizar la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La jornada se realizó a instancia del Colegio Oficial de Trabajo Social de Álava y participaron miembros de los tres colegios, así como representantes de la institución del Ararteko y el propio ararteko, Iñigo Lamarca. También participaron en la jornada representantes del SIIS Centro de Documentación y Estudios, en calidad de autores de los documentos de base para los dos informes extraordinarios sobre la situación de los servicios sociales de base elaborados en 1999 y 2009 por el Ararteko.

Tanto la jornada como el documento que la recoge se enmarcan en el seguimiento de las recomendaciones del informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base 1999 y en la preocupación trasladada por los colegios de trabajadores sociales sobre la situación de los servicios sociales de base y la falta de avance.

Concretamente, las personas que participaron en la jornada son las siguientes:

Asistentes de colegios de trabajo social

Bizkaia

Arantza Laka Eskauriara, nº col. 36/397
Aitor Jauregi Orbe, nº col. 36/085
Esther Ruiz de Aguirre Gonzalo, nº col. 36/153
Marta Martínez Cuesta, nº col. 36/032

Gipuzkoa

Goretti Bikondo Santamaría, nº col. 944
Miren Martínez Pasandín, nº col. 986
Edurne Zubia Artabe, nº col. 163
Mari Carmen Valois Núñez, nº col. 903
M^a Luisa Agirretxe Aizpitarte, nº col. 517

Araba/Álava

Vanessa Franco Prieto, nº col 842
Montse Goikoetxea Salinas, nº col. 486
Susana Martínez de Lagrán Zurbano, nº col. 690
Gotzon Villaño Murga, nº col. 643.

Asistente del SIIS

Joseba Zalakain

Asistentes del Ararteko

Iñigo Lamarca Iturbe, ararteko
Julia Hernández Valles, adjunta al ararteko
Faustino López de Foronda, secretario general
Inmaculada de Miguel Herrán, directora de Relaciones Sociales, Estudios y Modernización
Itziar Barrenkua Alcauzar, asesora técnica
Eva Acero Simón, asesora técnica
Fernando Vázquez Otxotorena, asesor técnico

En todo momento, las personas que participaron en la jornada opinaron a título individual y no en nombre de los respectivos colegios o de las entidades en las que prestan sus servicios profesionales. Del mismo modo, se garantizó a todas las personas que participaron en la jornada que sus opiniones serían tratadas de forma confidencial; por ello, a la hora de recoger en este texto las opiniones que manifestaron en la jornada no se señala el nombre de la persona que manifestó esa opinión y se han eliminado los elementos que podrían ayudar a asociar a personas concretas con opiniones concretas.

Es importante señalar, por otra parte, que la reunión se celebró en junio de 2014, es decir, seis meses antes de que el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales aprobara el Decreto de Cartera y el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, de forma que tanto el análisis realizado por los técnicos del Ararteko y los miembros del Colegio de trabajo Social de Álava como las opiniones expresadas durante la jornada se refieren a aquel momento.

1.2. Objetivos y estructura del informe

La jornada se estructuró en torno a cinco ejes o bloques temáticos, en función de los temas básicos abordados en los informes extraordinarios realizados anteriormente:

- La situación general de los servicios sociales de base y su posicionamiento en el centro del Sistema de Servicios Sociales;
- La coordinación interinstitucional y con otros sistemas de bienestar;
- El desarrollo normativo;

- El trabajo social comunitario;
- El acompañamiento y la supervisión como respuesta a los riesgos psicosociales.

Durante la jornada, los diferentes bloques fueron introducidos por los técnicos/as del Ararteko presentes en la reunión y por las personas del Colegio de Trabajadores Sociales de Álava que habían promovido la jornada, que contextualizaron la situación actual en relación a cada una de las cuestiones abordadas, y plantearon algunas posibles preguntas para ordenar el debate. Una vez realizada esa presentación, se abrió en todos los casos un turno de intervenciones para dar respuesta a esas preguntas y/o plantear otras cuestiones o comentarios.

En este documento se recogen, de forma ordenada, las intervenciones realizadas durante la jornada, a partir de una transcripción de la grabación de la reunión. En ese sentido, se recogen de forma prácticamente literal las intervenciones que se han considerado más representativas de las ideas expresadas en la reunión, modificando en la menor medida posible la literalidad de esas expresiones. El resumen realizado también recoge, al inicio de cada bloque, un resumen de la intervención realizada que se hizo de manera alterna por cada parte para contextualizar cada uno de los bloques abordados.

El documento está estructurado en función de los bloques que articularon la jornada y se ha intentado seguir ese mismo orden, dividiendo cada uno de los cinco bloques en función de los temas básicos analizados. En general, las intervenciones de las personas participantes en la jornada siguen un orden cronológico, aunque en algunos casos, para evitar repeticiones, algunas opiniones se han incluido en un lugar distinto al que cronológicamente les hubiera correspondido.

1.3. Principales conclusiones

Las principales conclusiones que cabe destacar de la jornada, a partir de las opiniones manifestadas por las personas que participaron en ellas, son las siguientes:

- Casi cinco años después de haberse publicado el informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base, las personas presentes en la reunión consideran, en líneas generales, que el diagnóstico que se hacía entonces se mantiene en gran medida vigente y que son muy pocos los avances que se han realizado para corregir las disfunciones que entonces se detectaban.
- De hecho, en algunos aspectos puede decirse que la situación ha empeorado, o que se detectan cuestiones que no se recogieron en el informe realizado en 2009. En ese sentido, parece bastante extendida la preocupación por un cierto vaciamiento en la función de los servicios sociales de base, y la sensación de que estos servicios han sido relegados a jugar un papel subsidiario de otras administraciones e, incluso, del tercer sector. Ese vaciamiento no ha supuesto, sin embargo, una reducción de la carga de trabajo; en todo caso, la ha modificado.
- Ese vaciamiento de funciones se relaciona con la infradotación económica y de recursos que aqueja a los servicios sociales municipales e implica, entre otros aspectos, el desapro-

vechamiento del conocimiento y la experiencia acumulada en ellos, tanto en lo que se refiere a las trayectorias de las personas, como a la realidad de sus municipios. Todo ello se trasluce en la sensación de que los servicios sociales de base no han llegado a ser efectivamente la puerta de entrada a los servicios sociales y que, de hecho, la situación ha empeorado en lo que a esa cuestión se refiere.

- Los servicios sociales de base no se han podido situar en el centro del Sistema de Servicios Sociales, tal y como rezaba una de las recomendaciones del informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales de base de 2009, porque los servicios sociales vascos no se han conformado, en la práctica, como un sistema único. En ese sentido, algunas de las personas participantes en la reunión cuestionan abiertamente que se esté avanzando hacia la consolidación de un sistema común de servicios sociales en la CAPV y ponen de manifiesto el grado de fragmentación existente, con tantos sistemas de servicios sociales como territorios históricos o, incluso, municipios.
- La ausencia de un sistema homogéneo o único se ve dificultada, a juicio de algunas de las personas que intervinieron en la reunión, por la ausencia de un modelo de actuación común, tanto en lo que se refiere a la intervención individual con las personas atendidas como, desde un punto de vista más general, en lo que se refiere al papel, los objetivos, las funciones y las características de los servicios sociales de base.
- En definitiva, se considera que no se ha materializado en la práctica la apuesta que hacía la Ley de 2008 por impulsar los servicios de atención primaria y, en general, la acción social municipal. Se señala al respecto que los problemas de los servicios sociales de base no pueden separarse de la situación del conjunto de los servicios sociales municipales y, más concretamente, de dos de sus principales problemas: la insuficiencia económica para poder dar respuesta a las funciones que la normativa les asigna en materia de servicios sociales, debido a la inadecuación del actual modelo de financiación, y la existencia de un modelo de ordenación territorial excesivamente centrado en las demarcaciones municipales.
- Desde ese punto de vista, algunos de los participantes en el debate plantean abiertamente si tiene sentido que competencias fundamentales en el marco de los servicios sociales y del conjunto de la protección social residan en los ayuntamientos, habida cuenta del escaso tamaño que tienen la mayoría de ellos (con la consiguiente infradotación de recursos técnicos y humanos), y la fragmentación que ello trae consigo.
- Con relación a la coordinación interinstitucional, se analizó la coordinación con Lanbide y se pusieron de manifiesto las dificultades existentes al consistir fundamentalmente en un traslado de datos sin compartir objetivos en la atención a las necesidades de las personas. Así, la información relativa a las personas atendidas por los ayuntamientos que son perceptoras de RGI se traslada a Lanbide, pero no la información de las personas con las que Lanbide acuerda la elaboración de un convenio de inclusión. Las relaciones de coordinación están basadas en la disponibilidad personal de los profesionales.
- Una de las quejas más habituales que expresan las personas que participan en la reunión es la escasa cercanía con la que desde Lanbide se atiende a las personas en situación o riesgo de exclusión que acuden a sus servicios, y que también están en contacto con los servicios sociales de base. En ese sentido, se observa en Lanbide por parte de algunas de las personas participantes en la reunión una excesiva inflexibilidad en la aplicación de los criterios de acceso a la RGI, que hace que algunas personas queden excluidas del sistema y tengan que ser atendidos mediante fondos municipales o, en su ausencia, por el Tercer Sector. También se critica una aplicación excesivamente automatizada de los requisitos de concesión e incluso la aplicación de criterios restrictivos que no figuran en la normativa aplicable, sin que se detallen después adecuadamente los motivos de denegación de las

solicitudes. Lanbide no tiene en cuenta los diagnósticos sociales o el trabajo social que se realiza en los servicios sociales de base, lo que conlleva un enfoque distinto y a veces incompatible respecto a la situación familiar.

- En lo que se refiere a la coordinación sociosanitaria, si bien se insiste en que existen experiencias positivas y en que se han dado algunos pasos adelante, se pone de manifiesto una cierta deriva hacia la medicalización del espacio sociosanitario y la dificultad que un sistema tan fragmentado como el de los servicios sociales tiene para coordinarse con un sistema tan vertical y centralizado como el de la salud.
- En general, las personas que participan en la reunión coinciden en considerar como lento e insuficiente el desarrollo normativo de la Ley de Servicios Sociales aprobada en 2008. A la hora de explicar las razones del lento desarrollo de la Ley se hace alusión, en primer lugar, a los problemas de financiación y, más concretamente, a la ausencia de un modelo claro y consensuado de reparto interinstitucional de las cargas financieras que implica el desarrollo de la ley citada.
- Al margen de las cuestiones estrictamente económicas, se citan también otras cuestiones que han paralizado el desarrollo de la ley. Entre ellas, en primer lugar, la ausencia de un verdadero compromiso institucional para el desarrollo de la Ley, que a juicio de algunas de las personas participantes en la reunión cuestiona la vigencia del acuerdo alcanzado con la aprobación de la ley. Tras su entrada en vigor se han constatado visiones muy diferentes con relación al futuro de los servicios sociales y al papel que deben jugar en su desarrollo los distintos niveles institucionales. Ello está dificultando el desarrollo de la ley, ya que se precisa la aprobación de normativa común que garantice la igualdad en el acceso a las prestaciones y a los servicios a toda la población, lo que es incompatible con la fragmentación municipal o la visión parcial foral. Algunas personas perciben en ese sentido una posición más centralista, partidaria de que las instituciones autonómicas tengan un mayor peso en la definición del marco regulador común que garantice la igualdad en toda la CAE, frente a una posición más municipalista o foralista, que defiende la autonomía de las instituciones forales y municipales para establecer sus políticas en esta materia.
- Parece existir un acuerdo generalizado sobre las dificultades actualmente existentes para el refuerzo del trabajo social comunitario, y son pocas las voces que señalen que ese trabajo se está efectivamente realizando. El discurso se centra, más bien, en intentar definir cuáles son las razones que están impidiendo o dificultando ese trabajo. En ese sentido, la mayoría de las personas que participan en la reunión coinciden en la falta de tiempo y de recursos para profundizar en esas funciones. Otro elemento que destacan es que no hay una voluntad política decidida a reforzar el trabajo comunitario. No se valoran las ventajas del trabajo preventivo y no se han puesto medios adecuados para impulsarlo. Tampoco se ha definido un modelo de intervención que facilite tomar la iniciativa.
- Con relación a los factores de riesgo psicosocial que inciden en los servicios sociales de base, los factores que se han analizado anteriormente, junto a la indefinición de funciones o los riesgos de agresiones por algunos usuarios o conflictos con responsables políticos o entre iguales y la falta de medidas de apoyo (como son espacios de supervisión o de formación), han provocado situaciones de tensión que han afectado en algunos casos a la salud laboral, como han señalado algunos participantes.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN EL CENTRO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

2.1. Introducción

La primera recomendación del Informe Extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base hacía referencia a la necesidad de “situar los servicios sociales de base en el centro del Sistema Vasco de Servicios Sociales, dotando a esta red de los recursos necesarios y concediendo a su adecuado desarrollo la máxima prioridad por parte de todas las instituciones con competencias en materia de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. El objetivo de este primer bloque temático es el de valorar en qué medida se ha avanzado en esa recomendación, en qué medida los servicios sociales de base están siendo el marco referencial del Sistema de Servicios Sociales y de la gestión de casos, y si se cumple la previsión de ser la ventanilla única de acceso al Sistema de Servicios Sociales.

Para contextualizar esta cuestión es preciso recordar que el artículo 29 de la Ley de Servicios Sociales de 2008 define a los servicios sociales de base como el primer punto de acceso de la población al Sistema Vasco de Servicios Sociales, atribuyéndoles la función de:

- coordinar y gestionar, en su zona geográfica de influencia, el acceso a las diversas instancias que conforman ese Sistema;
- garantizar la aplicación del procedimiento básico de intervención que la propia norma establece, y que consiste en la elaboración de un diagnóstico individual de necesidades y, si la situación lo requiere, la realización de un plan de atención personalizada que contemple las medidas de acompañamiento e intervención social que se estimen adecuadas;
- además de ser la puerta de entrada al sistema, detectar las necesidades sociales y recoger las demandas de las personas, se requiere a los Servicios Sociales que realicen un trabajo intenso de intervención individual, de acompañamiento social o de gestión de casos, implicándose además en el desarrollo comunitario de las zonas en las que trabajan.

Así pues, la normativa vigente asigna a los servicios sociales de base la responsabilidad de: a) gestionar un catálogo de prestaciones, en un contexto determinado por el incremento de las necesidades de atención y con una demanda de agilidad en la gestión de las prestaciones por parte de la ciudadanía; b) desarrollar un trabajo de intervención socioeducativa y relacional con unos niveles mínimos de calidad e intensidad; y c) trabajar por el desarrollo comunitario en el municipio.

Sin embargo, la centralidad que, teóricamente, el sistema de Servicios Sociales confiere a los servicios sociales de base no ha venido acompañada de los medios y recursos necesarios para materializarla y no se ha avanzado suficientemente ni en la clarificación de competencias (mediante la aprobación de la Ley municipal) ni en la definición de un modelo de financiación. En ese contexto, algunos de los problemas que se detectan son los siguientes:

- La desigual cobertura de servicios y prestaciones en los municipios de la CAPV.
- La inaplicación de disposiciones vigentes y la dificultad para proceder a determinados desarrollos normativos por falta de acuerdos entre los tres niveles institucionales, sin que haya una presión social y política suficiente que fuerce al acuerdo.
- La ruptura de la centralidad, por ejemplo en el ámbito de las rentas de garantía de ingresos, al haberse desplazado a las oficinas de Lanbide tanto la atención a las personas activables como a las no activables. Las personas no activables pueden acudir a los ser-

vicios sociales de base si no hay una adecuada coordinación y derivación por parte de las oficinas de Lanbide.

- La desigual situación de los municipios según su tamaño que hace necesario un modelo de agrupación municipal u otros modelos para poder ofrecer los mismos o parecidos servicios y prestaciones a la ciudadanía. El análisis realizado pone de manifiesto que –especialmente en Gipuzkoa– las agrupaciones o mancomunidades de Servicios Sociales son muy escasas, y concentran una parte muy reducida de la población.
- La falta de previsiones presupuestarias rigurosas sobre el coste que implica las funciones que debe desarrollar.
- La inestabilidad de la financiación que ha dotado de provisionalidad a programas y a personal dificultando la continuidad de la intervención. Dicha inestabilidad también ha cuestionado la idoneidad y conveniencia de la gestión de algunos programas de incidencia comunitaria
- La falta de un modelo consolidado de financiación. Se debería articular alguna fórmula para que los ayuntamientos cuenten con la necesaria suficiencia financiera para ejercer sus competencias y establecerse sistemas de cofinanciación, modulándose su cuantía, en función del cumplimiento de una serie de estándares de provisión (cobertura, intensidad u otros) y de indicadores de calidad de la atención, y de eficiencia en la gestión, que se consensuen a nivel territorial y autonómico.

Entre las debilidades del sistema, se detecta igualmente la existencia de diferentes modelos organizativos y de financiación, en un contexto marcado por el desequilibrio, la variabilidad y heterogeneidad tanto en las coberturas poblacionales como en el gasto que destinan a esta cuestión los diferentes ayuntamientos.

2.2. La construcción de un sistema de servicios sociales y el papel de los servicios sociales de base en ese sistema

La primera dificultad para conseguir que los servicios sociales de base se sitúen en el centro del sistema de Servicios Sociales que se pone de manifiesto durante la discusión es la inexistencia de un “sistema de servicios sociales” propiamente dicho. En ese sentido, algunas de las personas participantes en la reunión cuestionan abiertamente que se esté avanzando hacia la consolidación de un sistema común de Servicios Sociales en la CAPV y ponen de manifiesto el grado de fragmentación existente, con tantos sistemas de Servicios Sociales como Territorios Históricos o, incluso, municipios.

“El propio enunciado de poner los servicios sociales de base en el centro del sistema implica que hay un sistema. Y el problema es que no hay un sistema. O sea, no hay nada de lo que ser el centro (...). Hemos ido desarticulándonos como sistema, porque el tiempo ha ido pasando, las necesidades han ido creciendo y el sistema no se ha consolidado, sino al contrario. Entonces, la primera medida que sería necesario tomar es intentar que exista un verdadero sistema de Servicios Sociales”.

“Lo que hay, como mucho, son tres sistemas muy distintos. Y, si me apuráis, un sistema por cada ayuntamiento. Un sistema de trabajo por cada ayuntamiento. Porque, al final la clave de todo el debate de hoy es si tiene sentido que una función tan importante esté en manos de 250 alcaldes, 250 plenos y 250 concejales (...). Cuando digo que no hay sistema, lo que quiero decir es que realmente no hay un sistema único en Euskadi, y que al final todo sigue dependiendo de la

discrecionalidad política, técnica y económica, de cada ayuntamiento. Por eso insisto en que no hay sistema, porque hay tantos sistemas como territorios o como ayuntamientos”.

“Yo creo que ya tiene poca razón de ser el que haya 250 modelos. Yo creo que eso, además, se está cayendo por su propio peso. Y en este momento yo creo que no existe “un sistema”. Lo que existe son departamentos donde simplemente se gestionan prestaciones que dan respuesta de alguna manera a los políticos que vienen, a las modas que traen cada uno, y que estamos atendiendo a las necesidades en los programas, por lo menos en Gipuzkoa, de las necesidades que nos plantean los políticos, únicamente”.

La ausencia de un sistema homogéneo o único se ve igualmente dificultada, a juicio de algunas de las personas que intervinieron en la reunión, por la ausencia de un modelo de actuación común, tanto en lo que se refiere a la intervención individual con las personas atendidas como, desde un punto de vista más general, en lo que se refiere al papel, los objetivos, las funciones y las características de los servicios sociales de base.

“Desde mi punto de vista, hay un vacío de modelo de intervención. Creo que falta una reflexión previa, tanto a nivel político como a nivel técnico, de qué modelo de servicios sociales queremos prestar a la ciudadanía. Y eso es hablar más allá de servicios, de recursos, de solicitudes y de requisitos, que es al final donde normalmente solemos ir a parar, y donde la sensación que yo tengo como trabajadora social de base es que, al final, somos meras tramitadoras”.

“Para mí, antes que nada, lo necesario sería definir un modelo de sistema. Un modelo de intervención, más allá de los principios básicos”.

“Creo que falta una reflexión de modelo potente, de qué entendemos que tenemos que ofrecer a la ciudadanía, y cómo tenemos que funcionar más allá de esos recursos”.

2.3. Subsidiariedad y vaciamiento de funciones

Casi cinco años después de haberse publicado el informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base, algunas de las personas presentes en la reunión consideran que el diagnóstico que se hacía entonces se mantiene en gran medida vigente y que son muy pocos los avances que se han realizado para corregir las disfunciones que entonces se detectaban.

“Este Informe sigue estando igual de actual que hace cuatro o cinco años. Incluso en algunos de los apartados podría estar peor, por la evolución que ha seguido el sistema. Yo no sé si existe o no existe. Yo estaba pensando que se nota que yo soy trabajadora social de zona rural, y estoy en el micro, y a veces cuando hablamos de “sistemas”, me pierdo. Pero sí que es verdad que estamos en una situación, yo creo, de mucha confusión, de mucha contradicción... Yo creo que es bastante esquizofrénico. Por una parte, estamos defendiendo el sistema, la Ley de Servicios Sociales, cuál es el “quinto pilar”, o el “cuarto” y, por otra parte, lo que estamos viendo es que cada vez las personas tienen muchas más dificultades para acceder a recursos que garanticen una mejor calidad de vida”.

De hecho, en algunos aspectos puede decirse que la situación ha empeorado, o que se detectan cuestiones que no se recogieron en el informe realizado en 2009. En ese sentido, parece bastante extendida la preocupación por un cierto vaciamiento en la función de los servicios sociales de base, y la sensación de que estos servicios han sido relegados a jugar un papel subsidiario de otras administraciones e, incluso, del Tercer Sector.

“En la situación en la que estamos ahora, a mí me da la sensación de que nos estamos convirtiendo en un sistema subsidiario. O sea, lo que antes era responsabilidad pública, y estaba como muy claro que correspondía a los Servicios Sociales Públicos responder a esas necesidades, hacer unas funciones concretas de detección de necesidades, de intervención y demás. Pero parece que hoy en día, por la situación que hay, muchas de esas funciones las están ejerciendo desde el tercer sector (asociaciones y otras entidades), y que, de alguna manera, nosotros estamos para derivar a la gente: “oye, vete a Caritas, vete a Cruz Roja, vete a...” y derivando, pues la gente al final está a la deriva, claro. Y en vez de ser el sistema central, nos estamos convirtiendo en un sistema subsidiario, cuando legalmente la responsabilidad, por lo menos desde la valoración, del diagnóstico, es pública. Y eso la Ley lo deja muy claro, ¿no? Entonces, yo ahí veo como muchísimos riesgos”.

“Mi sorpresa ha sido que desde que está el partido X en el Ayuntamiento, pues se ha creado una... no sé, una ONG... como la queráis llamar... una asociación que está haciendo trabajo comunitario, pero trabajo social nuestro... ¡Pero ha sido una cosa...!”

Se detectan en ese sentido por parte de algunas de las personas que intervienen en la reunión diferentes casos en los que se considera que se ha desaprovechado el potencial de los servicios sociales de base, que se les han retirado funciones que antes tenían encomendadas, o que se prescinde de su capacidad de actuación. Al margen del traspaso a Lanbide de las competencias de gestión de las solicitudes de acceso a las rentas mínimas y de acompañamiento de sus perceptores – cuestión que se analiza más adelante –, se citan en ese sentido casos tales como la renuncia a que la tramitación de las solicitudes de instalación de Teleasistencia se realice directamente desde el Gobierno Vasco, y no desde los servicios sociales de base; o la no realización de los informes de arraigo para las personas inmigrantes.

“A mí me chirría que una solicitud de telealarma no pase por unos servicios sociales municipales, porque estamos hablando de que la población destinataria son personas con riesgo, o situación de dependencia, con algún tipo de discapacidad o en riesgo de situación de exclusión social. Y esas personas, directamente, hacen una solicitud en Gobierno Vasco y no les ve más que el instalador que luego va a su casa a poner el aparato. Y punto. Entonces, ahí creo que se ha perdido una posibilidad de detección, de atención integral, de visitas domiciliadas previas para ver”.

“Los informes de arraigo de inmigración. Antes estas personas pasaban por servicios sociales de base. Ahora no les vemos (...). Me parece que ahí se está perdiendo una posibilidad de detección, porque las personas que solicitan un informe de arraigo social son personas que están en una situación de vulnerabilidad por su situación del proyecto migratorio, por la situación de regularidad, por un montón de cosas por las que sabemos que esas personas tienen esos riesgos. No pasan por servicios sociales de base ya”.

El vaciamiento de funciones al que se hace referencia se relaciona, a juicio de algunas de las personas que intervinieron en la reunión, con la infradotación económica y de recursos a la que, como se señala más adelante, consideran que están sometidos los ayuntamientos de la CAPV.

“También igual por el conocimiento que tienen las administraciones de las dificultades que tienen los ayuntamientos de hacer frente a servicios y prestaciones, se están disminuyendo sus funciones, cuando realmente el discurso sería “bueno, vamos a dotar a los ayuntamientos que van a poder desarrollar esa función con un contenido de calidad, de cercanía, de posibilidad mayor, y vamos a dotarlos de medios”. O ciertas agrupaciones, cierto empuje para hacer ciertas agrupaciones, para permitir que puedan llevar a cabo también los pequeños municipios estas funciones”.

Por otra parte, ese vaciamiento de las funciones de los servicios sociales de base implica a juicio de algunas de las personas participantes, entre otros aspectos, el desaprovechamiento del conoci-

miento y la experiencia acumulada en ellos, tanto en lo que se refiere a las trayectorias de las personas, como a la realidad de sus municipios.

“Como profesión y como experiencia profesional que tenemos, de alguna manera, nos infravaloramos nosotras mismas y estamos infravaloradas a otros niveles, porque el conocimiento que hay en los servicios sociales de base con todas las personas que atendemos, con todas las realidades que conocemos... Yo creo que hay un conocimiento de la situación, de las tendencias sociales, de poder anticiparse a necesidades y que ese conocimiento no está aprovechado por nosotras mismas, de cómo estamos funcionando, y cómo estamos trabajando, y por esa “falta de modelo”, por el propio sistema, por la percepción... Pero claro, es que ahí hay una pérdida de valor muy importante, porque hay mucho conocimiento ahí de todas las relaciones con todas las personas que pasan por los servicios sociales de base, con todas las realidades, con la cercanía, que eso sí que lo da el municipio”.

Todo ello se trasluce en la sensación de que los servicios sociales de base no han llegado a ser efectivamente la puerta de entrada a los Servicios Sociales y que, de hecho, la situación ha empeorado en lo que a esa cuestión se refiere.

“Una de las actuaciones prioritarias es precisamente que las trabajadoras sociales, los servicios sociales de base, deben ser referentes de caso y prestar una atención integral. Haya que coordinarse con quien haya que coordinarse y haya que gestionar lo que haya que gestionar. Me da igual que sea la telealarma, me da igual que sea un informe de arraigo... pero la puerta de entrada debe ser y tenemos que luchar porque sean los servicios sociales de base, que es la única manera que vamos a tener de conocer a estas personas en su integridad. Yo creo que lo que comúnmente se llaman “gestores de caso y de atención integral”.

“Los Servicios Sociales nunca habían perdido del todo ese carácter subsidiario o secundario. Antes de la crisis ya había colectivos que no pasaban, ni desde el punto administrativo ni, mucho menos, desde el punto de vista de la intervención, por los servicios sociales de base. Un ejemplo es el mundo de la discapacidad, y muy especialmente la población infantil con discapacidad, que apenas tienen relación con los servicios sociales de base, a no ser que existieran otras problemáticas añadidas. Creo que muchos casos de seguimiento de gestión de casos de acompañamiento real, en el día a día, de las personas en situación de exclusión ha estado tradicionalmente –y sigue estando– mucho más en manos del Tercer Sector. No hemos conseguido que los Servicios Sociales asuman esa función de gestión de casos real y de puerta de entrada real al conjunto de los Servicios Sociales: no lo era en 1999, no lo era en 2010, y ahora quizás estamos yendo para atrás”.

Con todo, en algunos casos se realiza una valoración positiva de los cambios que se han producido en los últimos años, al menos en lo que se refiere a las nuevas posibilidades de trabajo que ha abierto el traspaso a Lanbide de la gestión de las rentas mínimas:

“Desde que no gestionamos la RGI a mí, por ejemplo, la sensación que me ha dado es que hacemos más trabajo social. O sea, tramitamos menos, igual perdemos menos tiempo en hacer esos trámites, pero más en escuchar, en atender a la gente... No sé si es que antes también existían esas necesidades y no nos parábamos ni siquiera a ver, porque lo más urgente era darle la ayuda económica y que tirara, o que le llegara al mes, y ahora quizás nos detenemos más a escuchar otro tipo de necesidades, y ahí, como que estamos haciendo más trabajo”.

2.4. Carga de trabajo, dotación de recursos y el trabajo social como recurso

En lo que se refiere a las funciones que realizan los y las trabajadoras de los Servicios Sociales, la mayor parte de las personas participantes en los grupos de discusión no consideran que el vacia-

miento de funciones al que se ha hecho referencia haya reducido su carga de trabajo; en todo caso, la ha modificado:

“El hecho de que se hayan ido traspasando algunas de las funciones de los servicios sociales de base no quiere decir que eso haya quitado volumen de trabajo a los servicios sociales, sino que lo ha duplicado. El hecho de que haya funciones o recursos que se hayan sacado de los servicios sociales de base no quiere decir para nada que tengamos menos trabajo. Por lo menos en mi caso. El pueblo mayor al que yo atiendo tiene 1.300 habitantes. Estoy en cinco municipios. Entonces, no quiere decir que tengamos menos trabajo. Tenemos menos control, o menos incidencia, en el resultado de la prestación, pero no en el trabajo previo”.

“Que una persona no venga aquí a tramitar la RGI no quiere decir que yo no tenga trabajo. En mi caso, es una zona muy pequeña, y tengo mucho más trabajo ¿Por qué? Porque antes de que venga la persona, le hemos asesorado, le hemos imprimido la solicitud con todo el listado de documentación que tiene que aportar. Cuando la persona llega a Lanbide a solicitar, hemos hecho un trabajo previo. Pasa lo mismo con la Telesistencia. En mi zona no van a Zuzenean. En mi zona yo imprimo la solicitud, rellenamos la solicitud, se envía por correo desde los ayuntamientos. Entonces, cuando llegan a Gobierno Vasco tienen la solicitud. Pero esa persona no ha venido a Vitoria a Zuzenean a solicitarlo. ¿Por qué? Porque normalmente no es un servicio que surge de demanda espontánea, sino que surge del trabajo y de la valoración que haces. En los informes de arraigo, igual. Al final, luego te viene la persona que ha presentado el informe, que no le conceden ni permiso de residencia ni permiso de trabajo, y vuelves a iniciar con el acompañamiento del Servicio Social de Base el asesoramiento a Cruz Roja.

Sin embargo, sí se han producido en determinados ayuntamientos –bajo el argumento de la reducción de funciones de los Servicios Sociales a la que se ha hecho referencia– intentos de reducir las plantillas existentes:

“En el Ayuntamiento de X, por ejemplo, el año pasado, desde la Dirección del Departamento se propuso la restricción de contrato de siete trabajadoras sociales, argumentando que se había hecho el traspaso a Lanbide, que había otras prestaciones que ya no motivaban el mantenimiento del contrato de esas personas, cuando, realmente, la situación que estamos viviendo de volumen de trabajo, precisamente, lo que apunta es a que se necesitan técnicos de refuerzo, porque no llegamos a dar respuesta a toda la demanda. Gracias a que el colectivo se unió (trabajadoras sociales y también compañeros psicólogos y administrativos) se logró paralizar la propuesta que había desde la Dirección del Departamento. Este año, también en el Ayuntamiento de X, trabajadoras sociales de base (luego apoyadas también por psicólogas, administrativas, educadoras y demás) han salido a la calle para reivindicar el refuerzo de los servicios sociales de base, para reivindicar un poco que no seamos esa “máquina expendedora de prestaciones”.

Surge pues al analizar las funciones que cumplen los servicios sociales de base el riesgo de que estos servicios se conviertan en una máquina expendedora de prestaciones, riesgo que no parece haber remitido tras la asunción por parte de Lanbide de la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos, y la importancia del acompañamiento social y del trabajo social como recurso.

“Los casos que más tiempo te llevan son precisamente en los que no hay nada que tramitar, que lo que implica es la intervención de la trabajadora social, del educador, de la psicóloga, del coordinador de tal, de hacer un acompañamiento, de ir al colegio... Esos son los casos que te llevan más tiempo, y donde la gente se siente más satisfecha con la atención que se presta. Porque, al final, la solicitud y el trámite es lo más sencillo. Pero las personas, cuando no tramitas nada, pero sienten que estás ahí, que haces ese acompañamiento, la orientación, el asesoramiento... que estás ahí, que apoyas... Esos son los casos que más tiempo te llevan y que más satisfacción dan a la ciudadanía”.

“En casos de Tercera Edad, no es lo mismo tramitar una solicitud de plaza en residencia, como es una simple tramitación, que tramitar una plaza de residencia teniendo en cuenta lo que supone para la familia, qué ha supuesto en la familia, sentimientos de culpa en los cuidadores, qué consecuencias tiene... Es que no tiene nada que ver. Entonces, si tienes cinco o diez minutos, igual no lo puedes hacer, pero realmente yo creo que sí que lo hacemos... que valoras muchas más cosas. No haces solamente tramitar lo que es la plaza de residencia, sino que estás atendiendo a la familia en el proceso, que al final es un duelo, porque es una separación, es un fracaso... Es una situación que para la familia es novedosa, es complicada. Entonces, yo, a veces, cuando hablamos de lo de sacar las tramitaciones, tengo mis dudas, porque considero que mis principales instrumentos de trabajo como trabajadora social es la relación con la persona y también los recursos que tenemos. Pero no solo como una mera tramitación de “toma la demanda, la cartera”, sino que vamos a adaptar este recurso a tu situación, a la situación de la familia, y vamos a ver qué consecuencias tiene y cómo podemos trabajar esas consecuencias”.

“Cuando hacemos una descripción de recursos, de intervenciones que se han hecho, muchas veces si ves en muchos registros de compañeras, o en planteamientos de casos, que no se ha contado el trabajo social como un recurso en sí mismo. Se nos olvida muchas veces que somos trabajadoras sociales y que estamos haciendo el trabajo. Entonces, el trabajo social, la relación con la persona, que es nuestro instrumento de trabajo, es un recurso en sí mismo. Y yo creo que a nosotras mismas se nos olvida reflejarlo. Sí que lo hacemos, en la medida que podemos, pero no queda reflejado en un sitio, y no reivindicamos que ese recurso, que es el trabajo social en sí mismo, como un recurso que estamos aplicando en nuestro trabajo”.

2.5. El papel de los Servicios Sociales municipales, su organización y su despliegue territorial

Para algunas de las personas que intervienen en el debate, los problemas de los servicios sociales de base no pueden separarse de la situación del conjunto de los servicios Sociales municipales y, más concretamente, de dos de sus principales problemas: la insuficiencia económica para poder dar respuesta a las funciones que la normativa les asigna en materia de servicios sociales, debido a la inadecuación del actual modelo de financiación, y la existencia de un modelo de ordenación territorial excesivamente centrado en las demarcaciones municipales.

Desde ese punto de vista, algunos de los participantes en el debate plantean abiertamente si tiene sentido que competencias fundamentales en el marco de los servicios sociales, y del conjunto de la protección social, residan en los ayuntamientos, habida cuenta del escaso tamaño que tienen la mayoría de ellos (con la consiguiente infradotación de recursos técnicos y humanos), y la fragmentación que ello trae consigo.

“La reflexión que hay que hacer hoy en día es, sea la que sea la Ley Municipal, realmente qué papel juegan los ayuntamientos en el ámbito de los Servicios Sociales”.

“La propia fragmentación municipal dificulta las cosas (...). Unidades tan pequeñas no pueden hacer, ni muchísimo menos, todo lo que se les encomienda. Porque es verdad que bastante es con el día a día, como para plantearte un estudio de necesidades, o trabajo comunitario, o mil cosas más, que se podrían hacer si fueran comunidades mayores, con departamentos, como puede tener una capital o una Diputación. Con esta atomización es verdad que al final no se puede llegar prácticamente a nada”.

“Yo creo que en una parte muy importante del asunto está en que no se ha dado el más mínimo paso para hacer agrupaciones municipales mayores, uniendo municipios u obligando a mancomunar, que es lo que se ha hecho en la mayor parte de los países de Europa ¿no? Y es lo que también hablábamos en el Informe y a lo que apuntaba la Ley. Porque, al final, el tamaño en el que interviene un Servicio Social de Base, o un ayuntamiento, es importante”.

“La Ley de Servicios Sociales sí planteaba –aunque no lo desarrollaba del todo–, un modelo muy basado en lo municipal y en la atención comunitaria. Luego sí que es verdad que había que concretarlo, pero también partía de una realidad en la que tenía que haber un plan, un mapa, y tenía que haber una cierta mancomunización de los ayuntamientos”.

En ese sentido, se considera que no se ha materializado en la práctica la apuesta que hacía la Ley de 2008 por impulsar los servicios de atención primaria y, en general, la acción social municipal:

“Decimos una cosa en la Ley (reforzar la atención primaria y darle mayor centralidad a lo municipal), y hacemos exactamente lo contrario. Además, yo creo que a los representantes políticos de los ayuntamientos tampoco les incomoda tanto esta situación: “No asumo competencias mientras no me den dinero, y me voy descargando, y me voy...”, de forma que los ayuntamientos cada día pintan menos en este ámbito. Económicamente, los Servicios Sociales de los ayuntamientos cada vez son más insignificantes en el conjunto de los servicios sociales. El que siga un poco los temas de financiación en los Servicios Sociales verá que en unos años su peso en la financiación de los Servicios sociales ha caído la mitad. O sea, prácticamente los Servicios Sociales municipales van a ser un pequeño apéndice de los Servicios Sociales generales en Euskadi. Y ahí los políticos municipales están en una situación relativamente cómoda, porque piensan “bueno, yo no asumo ninguna competencia, me niego a ningún acuerdo que implique asumir competencias mientras no me den el dinero”. Pero como tampoco les viene una presión social terriblemente grande tocando a la puerta, pues así seguimos cinco años en los que esa hipocresía de decir “va a ser todo municipal”, pero no hacemos nada para que sea municipal”.

Sin embargo, hay también personas que consideran que, precisamente, es el trabajo en núcleos pequeños lo que permite una mayor cercanía a la ciudadanía y una mayor implicación comunitaria.

“Yo creo que el planteamiento que haces tú de que igual en los ayuntamientos pequeños pueden hacer menos... Pueden hacer menos, igual, en lo que es servicios, recursos, tramitación... pero igual nos sorprenderíamos porque la atención social y el trabajo comunitario está mucho más desarrollado en los municipios pequeños”.

Al mismo tiempo, también hay voces que consideran que los problemas relativos a la fragmentación o a la ausencia de un modelo territorial menos atomizado podrían en parte aliviarse mejorando la organización interna de los servicios, y haciéndola más racional, estableciendo por ejemplo mecanismos que faciliten la gestión administrativa y permitan a los profesionales del trabajo social centrarse en sus funciones propias.

“Ahí es donde está esa historia de los servicios y recursos, si son derechos subjetivos, si además no implican valoración. Oye, que haya una unidad de tramitación, o la máquina del metro, donde metes, y te saca el billete... y luego vamos a hacer intervención social y vamos a hacer trabajo comunitario. Porque tener a no sé cuántos técnicos medios para recoger papeles y mandarlos de aquí a aquí... me parece que el coste es un poco desproporcionado. En cambio, si eso se puede subsanar desde una unidad potente de tramitación, pero que siempre haya una intervención y una referente de caso que tenga esa visión integral de la persona, que sea el profesional... ahí puedes entrar a la detección de necesidades, a la visión integral, a informarle, a orientarle”.

3. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

3.1. Introducción

La discusión en relación a la cuestión de la coordinación interinstitucional se articula fundamentalmente en dos bloques: la coordinación con Lanbide, por una parte, y la coordinación sociosanitaria, por otra. Se recuerdan en ese sentido por parte del representante del Colegio de Trabajadores Sociales de Álava las disposiciones normativas –tanto de la Ley de Servicios Sociales de 2008 como de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social de 2008 y su reforma de 2011– que plantean la necesidad de garantizar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos.

Así, en su artículo 43, la Ley de Servicios Sociales establece que “las administraciones públicas vascas actuarán de conformidad con el deber de cooperación y coordinación entre sí, necesarias para garantizar la máxima coherencia, unidad, eficacia y eficiencia en el funcionamiento del sistema”. A su vez, el artículo 45 establece que “los órganos de las administraciones públicas vascas competentes en materia de servicios sociales deberán coordinar sus actuaciones, bajo parámetros comunes adoptados en el seno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales en aplicación de las funciones atribuidas al mismo en el apartado 3.c) del artículo 44, con las de los órganos competentes para la prestación de los servicios que corresponden a otros sistemas y políticas públicas, en particular con el sistema de salud, con el sistema educativo, con el sistema judicial, con las políticas de empleo, inserción laboral y formación, vivienda, accesibilidad, garantía de ingresos e inclusión social, e igualdad, y, en general, con cualesquiera otras políticas públicas que pudieran confluir con los servicios sociales en áreas concretas de la intervención social”.

Por su parte, la LEY 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece que “las partes intervinientes en los convenios de inclusión activa serán, por un lado, el Gobierno Vasco, a través de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en colaboración, en su caso, con los servicios sociales municipales y teniendo en cuenta su opinión, y por otro, las personas que por encontrarse en riesgo o situación de exclusión sean susceptibles de ser destinatarias de dichos convenios”. Se recuerda en ese sentido que para el desarrollo de esa colaboración Lanbide presentó en septiembre de 2012 un documento –realmente un borrador sujeto a cambios– titulado *Colaboración entre el Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) y los Servicios Sociales Municipales en el Marco de los Convenios de Inclusión Activa*, en el que se dan pautas para la elaboración de un convenio de inclusión una vez elaborado el acuerdo personal de empleo.

En relación a la coordinación sociosanitaria, la Ley de Servicios Sociales establece en su artículo 46 que “la atención sociosanitaria comprenderá el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención”. En relación a la coordinación en este ámbito, ese mismo artículo establece que “la coordinación socio sanitaria, y en particular la coordinación de la atención personalizada, se articulará a través de programas o procesos de intervención en los que tomarán parte servicios de ambos sistemas, velándose por la continuidad de cuidados”.

3.2. La coordinación con Lanbide

En relación a la coordinación con Lanbide se destaca en general la dificultad para establecer relaciones fluidas de colaboración y la escasa validez que se le ve al protocolo elaborado.

“Nosotras, desde luego, no tenemos ningún tipo de coordinación con Lanbide, ni para gestión, ni con los orientadores, ni nada. Tuvimos una reunión de zona con el tema del protocolo, y quedamos en no firmarlo, porque nos parecía una tontería, porque únicamente servía para traspasar datos”.

“No hemos firmado ningún protocolo, y tampoco vemos necesidad, porque no hay una comunicación con Lanbide”.

“Yo creo que también el personal que te toque en ese momento te condiciona un montón. Por parte de la directora no hay una disposición de... Vino a la reunión y su postura era “pues no tengo ni idea, no sé, no”. No había un acercamiento. No quiere. Entonces, ya si desde el mismo Lanbide no abrimos un poco la puerta... Es que no te dejan entrar”.

“Yo quiero contactar con alguien de Lanbide para preguntarle dudas concretas de lo que le han solicitado a una persona, pero me es imposible contactar con nadie. ¡Imposible! Tengo que llamar a Vitoria. En Vitoria me dicen que tiene que ir el interesado. En X no me cogen el teléfono. A mis compañeras de la zona les pasa lo mismo, y ya entramos en “sí, es que yo conozco a tal, que este me suele atender, pero no te puedo pasar el teléfono, porque, claro, me atiende como favor”. Yo creo que no podemos entrar en eso. O sea, ni para la gestión tenemos coordinación. Yo ya para el tema de orientación laboral, no sé ni cuándo llegará. Nosotros, desde luego, para la gestión, pésima en nuestra zona”.

“En el Ayuntamiento de X se llegó a un acuerdo, y mensualmente sí que hacen un traspaso de información con una tabla, con unas contraseñas, en la que se muestran todas las personas que están atendidas en el Ayuntamiento que son receptoras de RGI. Sin embargo, no llega esa misma tabla con aquellas personas con las que se activa el convenio de inclusión, que se supone que es el colectivo que más nos interesa, ¿no? Más que la percepción pura de la prestación, la gente con la que se ha empezado un convenio de inclusión. Entonces, ahí nos quedamos con ese vacío. Esa es la única coordinación que hay entre el Ayuntamiento de X y Lanbide”.

“En mi zona ni siquiera hemos tenido la posibilidad de plantearnos si firmar o no el protocolo. Nos ha venido como una cosa hecha. Y ahora, hace poco, ha habido una presentación sobre en qué consiste este protocolo y la herramienta informática. Al final, se ha limitado, o se ha centrado, desde mi punto de vista, excesivamente, en una presentación de una herramienta informática, que es una herramienta informática de Lanbide a la que los servicios sociales también tenemos que alimentar. Y yo esto de que tengamos la nuestra, la de Diputación... tenemos que entrar en tantas herramientas informáticas y alimentar aquí las bases de datos de tanta gente que me chirría también el manejo que hacemos de los datos...”.

Una de las quejas más habituales que expresan las personas que participan en la reunión es la escasa cercanía con la que desde Lanbide se atiende a las personas en situación o riesgo de exclusión que acuden a sus servicios, y que también están en contacto con los servicios sociales de base:

“A mí, por ejemplo, las personas me vienen con el impreso, porque no lo saben rellenar, y se lo tengo que rellenar yo, porque no les atienden. Además hay muchas quejas de que no les atienden correctamente en las oficinas. Se habla incluso de maltrato. Vienen a la oficina y te dicen es que me han tratado mal; me he sentido muy incómodo.... Entonces, les ayudas”.

En ese sentido, se observa en Lanbide por parte de algunas de las personas participantes en la reunión una excesiva inflexibilidad en la aplicación de los criterios de acceso a la RGI, que hace que algunas personas queden excluidas del sistema y tengan que ser atendidos mediante fondos municipales o, en su ausencia, por el Tercer Sector. También se critica una aplicación excesivamente automatizada de los requisitos de concesión e incluso la aplicación de criterios restrictivos que no figuran en la normativa aplicable, sin que se detallen después adecuadamente los motivos de denegación de las solicitudes.

“Al ser la prestación de derecho veo una cierta inflexibilidad en Lanbide. Los criterios tan cerrados, tan marcados... Antes, yo recuerdo que hacíamos un informe social en un momento dado, lo mandábamos a Diputación y decíamos “Mira: por esto, por esto y por esto, propongo la con-

cesión durante un tiempo, en estas condiciones, y tal...”. Entonces, se nos tenía en cuenta. Ahora se limitan a aplicar unos criterios y entonces estas personas nos vuelven... Nos quedamos con el cajón nuestro, que no tenemos para dar. Hay que decirles: “vete a Cáritas”. Y el cura con la comida”.

“En algunos casos hemos tenido que ayudar a nuestros usuarios a presentar alegaciones pidiendo que Lanbide le notificara en base a qué Decreto, a qué normativa legal se le estaba denegando la solicitud. Me parece muy grave que una administración esté denegando un derecho básico y que no se cumplan los mínimos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo: que tiene que ir motivado, justificado e informando de las acciones que puede hacer”.

“Al final, actuamos como garantes de servicios frente a Lanbide. Y, dicho así, suena feo; pero es así. Es decir, actuamos frente a Lanbide para proteger los derechos de la persona que atendemos”.

“Lanbide está repitiendo las mismas dificultades que teníamos nosotros. Pero como nosotros lo hacíamos mal, pues viene un sistema que es un sistema nuevo y puro, que no está contaminado, y lo va a hacer bien. ¿Y qué se está encontrando? Pues la única diferencia es que, al menos, cuando se gestionaba por parte de los servicios sociales, era un sistema más garantista. Esa es la única diferencia. Era un sistema más garantista, y ahora es un sistema que se ajusta más a un procedimiento administrativo. Es muy restrictivo, y precisamente los que se caen de ese sistema son las personas más vulnerables”.

Se insiste también, en cualquier caso, que la situación varía en función de las características de cada oficina y que, como ocurría antes, es finalmente la voluntad y discrecionalidad de las personas que trabajan en cada oficina la que permite que puedan existir canales adecuados de colaboración.

“Yo trabajo en X, en Osakidetza. En nuestro caso, sí tenemos coordinación con Lanbide, y a iniciativa de Lanbide. Pero tenemos más coordinación con los orientadores que con los tramitadores de la Renta de Garantía. Creo que Lanbide tiene un problema de identidad muy serio, porque hay muy poco empleo, y yo creo que hacen mucho trabajo de Renta de Garantía con colectivos que yo creo que son de difícil empleabilidad, y ellos también. Es difícil establecer una coordinación con la gente que está tramitando las Rentas de Garantía. Creo que están sobrepasados por la demanda y por la situaciones, que muchas veces ni entienden ni tienen por qué entenderlas, la verdad. Pero creo que el hecho de que por su parte hayan tomado esa iniciativa, yo lo veo positivo. Y que, de alguna forma, haya un medio de coordinación, que no es en el día a día... pero bueno, si hay un problema, tenemos referentes y ellos nos tienen a nosotros también. A iniciativa de la gente, ¿eh? De las personas que trabajan, quiero decir”.

“Yo trabajo en X, en lo que es la comarca Y, pero tenemos dos subcomarcas y con Lanbide de Z tenemos una coordinación muy buena. Antes lo llevábamos a través de la Mancomunidad. Teníamos una mancomunidad de servicios para temas sociolaborales y los recursos sociolaborales de inserción los canalizábamos por allí. Ahora se ha quedado lo que es la tramitación de RGI, pero tenemos línea directa por teléfono y reuniones bimensuales para hacer seguimientos de caso. Nosotras hemos pasado al siguiente estadio. No vemos ni la necesidad de formalizar el protocolo, porque nos parece muy complejo, y nos parece que es más trabajo para nosotras. A Lanbide le resuelve, porque es una aplicación informática, y les va a venir bien a ellos, pero para nosotras es una carga añadida. Entonces, hemos optado por teléfono, e-mail, acompañamientos. No hay ningún problema en que nosotros nos desplazemos a la oficina de Lanbide. Por ejemplo, para hacer una reunión usuario-orientadora-trabajadora social, se desplazarán la semana que viene del Ayuntamiento y lo hacemos de forma natural”.

“En el caso del Ayuntamiento de X se firmó el protocolo pero también ahí hay dos realidades, porque hay dos oficinas de Lanbide, una que pertenece a una zona y otra a otra. Y en concreto en la mía, que es la del barrio de Y, la coordinación a través del aplicativo informático no se da

nada, porque nos parece un lío y al final no es práctico. Las cosas siguen dependiendo, una vez más, de la disponibilidad de las personas. En concreto nos han tocado dos o tres orientadoras, que es gente dispuesta, y que tienen otra especie de sensibilidad, también porque su trayectoria laboral viene un poco de lo social... entonces, esas sí, a golpe de teléfono, pues se coordinan con nosotras a ese nivel. Pero, por ejemplo, la oficina de Z, que está en el mismo X, pues debe de ser un desastre: no hay coordinación ninguna, en ningún sentido... Y lo que ha dicho ella también, que la gente se siente incluso maltratada en las maneras de ser atendidos”.

“Lo que vemos es que no hay un modelo en estos momentos. Hubo un inicio, un intento, yo creo que con buen criterio, de intentar quitar un trabajo burocrático a los ayuntamientos, pero lo que no ha habido es un modelo de qué hacer con estos colectivos y con la diversidad de perfiles que tienen. Entonces, la coordinación está dependiendo de las personas. Hay unas coordinaciones tremendamente positivas en algunas zonas, y en otras no existe”.

Más allá de las disponibilidades personales, no parece que haya elementos claros que determinen en qué casos se establecen entre Lanbide y los servicios sociales de base relaciones adecuadas de colaboración. Lo que sí se destaca en ese sentido es que el hecho de trabajar en núcleos poblacionales pequeños permite una cercanía institucional y personal que facilita las relaciones de coordinación entre diferentes instancias de la administración:

“Con Lanbide nos está funcionando, a pesar de la falta de recursos; pero por lo menos sabemos que el caso está a lo que se le puede pedir. Y con lo sociosanitario, otro tanto de lo mismo, diría. También ayuda el tiempo y la permanencia de las personas. Es como si estuviera la médico, el equipo y la enfermera comunitaria en la puerta de al lado, aunque estamos en edificios separados pero trabajamos muy coordinadamente. Entonces, mi experiencia me dice que hay ciertos aspectos sólidos también”.

Al margen de la existencia de experiencias de muy diverso tipo en lo que se refiere a la coordinación entre Lanbide y los servicios sociales de base, algunas de las personas que intervienen en el grupo se cuestionan también el propio concepto de coordinación y, fundamentalmente, su objeto:

“Coordinación sí; pero ¿con qué objetivo? ¿Cuál es el objetivo real de esta coordinación? Porque con la presentación de la herramienta informática en la que las trabajadoras sociales tenemos que rellenar si esa persona ha venido o no a la cita, cuál es el día de la cita... después de esa cita, qué otra cita y con qué fecha se la vamos a dar... Entonces, cuando el contenido de los datos que se van a poner en común son ese tipo de datos, a mí me hace pensar que el objetivo de la coordinación es más un objetivo de control. Y ahí entra lo que has comentado tú de la sensación de que “nos utilizan” y “nos dejamos utilizar”. Porque si el objetivo de la coordinación es ejercer un control para al final ver qué repercusión tiene eso en la concesión, de negación o suspensión de una prestación como es la Renta de Garantía de Ingresos... pues, hombre, yo, como trabajadora social, me cuestiono muy mucho si tengo que participar de eso”.

“Si la coordinación es a los meros efectos de que Lanbide tranquilice su conciencia, digamos, respecto de que una prestación se está concediendo a una persona “merecedora de ella” (entre comillas), pues no. O sea, el objetivo tiene que ser, en última instancia, el obvio, que es la atención social de esa persona desde todos sus ángulos. Desde una visión integral”.

“La coordinación tiene sentido si hay un objetivo común. Y lo primero que hay que explicitar es cuál es ese objetivo común. Y para mí, en Lanbide, vista la herramienta informática, yo tengo mis dudas. Aunque de palabra, o en el papel, que lo sostiene todo, se digan unas cosas yo creo que ahí hay otros intereses por detrás y no sé si tenemos que participar de eso”.

A estos temores de utilización de la información facilitada desde los Servicios Sociales para una eventual limitación de derechos de las personas usuarias, se añade el riesgo relativo a la protección de los datos referentes a los propios trabajadores/as de los servicios sociales de base

“De alguna manera dan a entender ‘si te han suspendido es porque la trabajadora social ha dicho que...’. Y además, en el programa informático pone: Trabajadora social de referencia: Tal; DNI: tal. Yo no sé cuántos colectivos profesionales se identifican en un expediente de un usuario con su DNI, y en un caso les dije: “Si va a parecer mi DNI, conmigo no contéis”. Porque hablamos de la protección de datos de los usuarios, pero también hay que proteger a los profesionales, entiendo. Entonces, la herramienta informática a mí me chirría en muchos sentidos”.

También se hace referencia, en alguna intervención, a la escasez de recursos de inserción laboral a los que puede recurrir Lanbide, más allá de la prestación económica, y al riesgo de que Lanbide enfoque excesivamente su intervención hacia las personas más alejadas del mercado laboral:

[Lanbide] Carece quizás de falta de recursos de inserción; para esas personas con las que hemos llegado ya a un tope, ya se llega... La prestación da lo que da. Cuando estamos con alguien que sabemos que no está para activarlo laboralmente. Y decimos “¿qué tipo de recursos?”. Ahí nos quedamos pelados”.

“El gran riesgo que está teniendo Lanbide en estos momentos es que, efectivamente, los empleadores se están marchando corriendo de Lanbide. Porque ven a un determinado perfil de personas que no consideran que puedan ser adecuadas para sus puestos de trabajo. Entonces, eso es un riesgo que nosotros se lo hemos señalado a Lanbide, porque nos parece muy preocupante”.

3.3. La coordinación sociosanitaria

En lo que se refiere a la coordinación sociosanitaria, una de las primeras cuestiones que surge en el debate es el diferente nivel en el que se sitúan los Servicios Sociales y los servicios de salud, tanto en lo que se refiere al peso, el estatus o la influencia de las diversas figuras profesionales implicadas, como en lo que se refiere a la estructuración interna de cada uno de los sistemas o sus respectivas demarcaciones territoriales.

“Me preocupa el tema de la coordinación sociosanitaria, porque, al final trabajamos con un colectivo que es muy fuerte, que es el médico. Entonces, es un colectivo que generalmente deja un poco eclipsado a todos los demás”.

“Ha habido situaciones en las que había una sensación de que parece que el médico te mandaba la ficha de derivación del caso diciéndote “tramitar residencia, ¿no?”. Entonces, decía “oye, esto es como si yo te mando y te digo “oye, hacerle un scanner”.

En ese sentido, se plantea por parte de algunas personas una cierta “deriva sanitaria” de los mecanismos de coordinación sociosanitaria, cada vez más determinados por el peso de lo sanitario y con menor peso de la perspectiva social en la gestión de los casos y la toma de decisiones.

“Va cogiendo peso lo sanitario y se va dejando un poco al margen lo social. Yo, desde mi punto de vista, veo que, por ejemplo, con el tema de la dependencia, con la discapacidad... como cada vez te exigen tener tramitadas más todas estas cuestiones, pues al final todo depende más y todo es un poco más médico que social. Quiero decir que el acceso a los servicios de Diputación se está medicalizando, desde mi punto de vista, en exceso. Se está convirtiendo en el “departamento de crónicos” de Osakidetza. Y yo creo que eso puede ser un problema, porque hay ca-

... sos que tienen mucha parte social y que se van a quedar fuera de recursos, porque no tiene tanto peso lo médico”.

La existencia de demarcaciones territoriales distintas para los Servicios Sociales y los sanitarios es también fuente de problemas, si bien tales problemas no siempre deben achacarse a la ordenación territorial de los Servicios Sociales sino, en todo caso, a la ausencia de una ordenación común y a la inexistencia de sistemas compartidos de información:

“El reparto de zonas no coincide y tienes que estar en reuniones de dos centros distintos, porque puedes tener casos en uno o en otro”.

“Nuestra experiencia en la coordinación es al revés. Es decir, nos resulta más difícil coordinarnos, porque yo, que tengo una zona rural de tres mil y pico habitantes, tengo cuatro áreas de salud. Entonces, a ellos les resulta muy fácil coordinarse conmigo, porque soy yo sola, pero a mí me resulta mucho más difícil. Entonces, yo solo dos propuestas en lo que es la coordinación. Primero equiparación de mapas y medios técnicos compartidos. Es decir, que si la historia sociosanitaria entra, porque accedamos a la misma historia, y que haya un volcado de datos. Que los dos sistemas accedamos a la misma información”.

También se hace referencia a la existencia de diferencias territoriales claras en lo que se refiere a los modelos de desarrollo de la coordinación sociosanitaria y a la dificultad de que un sistema organizado en torno a una estructura vertical y centralizada, como el sanitario, pueda coordinarse con un modelo tan fragmentado como el de los Servicios Sociales.

“La realidad de los Territorios Históricos es muy diferente en cuanto al propio desarrollo de lo sociosanitario”.

“Pienso que la Dirección de Educación de Gipuzkoa se coordinará de una forma relativamente fácil con la Dirección de Sanidad de Gipuzkoa. A lo mejor no; a lo mejor tienen estos follones... Pero yo creo que un sistema más centralizado de Servicios Sociales (que al final es lo que voy viendo que es necesario), un sistema menos atomizado y fragmentado de Servicios Sociales, tendría menos problemas de coordinación. Creo que esa fragmentación influye muchísimo en los problemas de coordinación a nivel micro de los que estamos hablando, y todo eso me lleva a pensar que el reparto competencial e institucional que hay en Euskadi ya no tiene ningún sentido”.

“Nosotras, para coordinarnos, resulta que nos tenemos que coordinar entre no sé cuántos ayuntamientos, porque cada uno funcionamos de una manera. Sin embargo, en el sistema de Osakidetza ellos ya tienen su propio sistema. Entonces, ya saben. Sin embargo, con nosotros: “oye, ¿tú qué piensas?; ¿el otro qué piensa?; ¿el otro qué piensa...?”. Y dices: “¿dónde está nuestro sistema?; Con quién se tiene que coordinar? ¿Con un ayuntamiento, con el otro, o con el sistema de Servicios Sociales?”.

Con todo, también se ponen de manifiesto por parte de algunas de las personas que participan en la reunión experiencias positivas y una sensación general de que se han producido avances, si bien no lo suficientemente claros, en este aspecto:

“En X también se ha firmado ahora un protocolo de valoración, recientemente, con los ambulatorios. Se ha empezado de los servicios sociales de base, con los servicios ambulatorios, y centrado en el colectivo de personas en riesgo o en situación de dependencia. Vamos a empezar a hacer reuniones, y bueno... de alguna manera, tiene sus cosas positivas y sus cosas negativas, como todo”.

“Como positivo, yo considero que antes las coordinaciones estaban más basadas en que pilles con el médico o con la enfermera maja. Ahora parece que, como hay un protocolo, siempre que vas a una llamada, te la devuelven... que eso ya es como mucho, en algunos casos. Y sí que parece que hay esa voluntad, están empezando a hacer visitas conjuntas a domicilios... hay ese cambio de información, de valoraciones... bueno, parece que está habiendo unos avances ahí”.

“Yo creo que también hay que poner en valor alguna de las cosas buenas que estamos haciendo, todo no es negativo. Por ejemplo, con el tema de la coordinación sociosanitaria, existen trabajadores sociales en diferentes ámbitos de la salud con los que nos podemos coordinar y podemos hablar con un mismo lenguaje y trabajar por un mismo objetivo”.

“En nuestro caso ya partíamos de que hay una coordinación informal entre las trabajadoras sociales, que somos tres, y el personal sanitario. Entonces, no ha resultado excesivamente difícil. Pero yo creo que queda mucho por definir. Hay buena voluntad, pero tenemos que definir los objetivos, lo mismo que con Lanbide. Porque nosotras hemos hecho coordinación, pero ya, al final, dices “a ver; no nos vamos a juntar para informarnos de este caso... mira, es que a este le ha pasado esto...”, sino “¿para qué nos juntamos?” Y vamos a centrar en qué vamos a trabajar y para qué. Y ahí estamos. Pero bueno, yo creo que voluntad sí que hay”.

Junto a estas mejoras, también se pone de manifiesto la preocupación por la situación de algunos colectivos concretos, cuya situación se considera particularmente preocupante desde el punto de vista de la coordinación sociosanitaria:

“Me preocupa el colectivo de exclusión social grave, que realmente es muy abandonado por los sanitarios, y yo creo que ahí sí hay una falta de definición sobre qué es lo importante, de cara también a las coordinaciones. ¿Qué es importante en una persona: la discapacidad, la cuestión social, o la dependencia? Esas dudas a veces hacen que la exclusión social impida que haya una coordinación sociosanitaria, porque la exclusión prevalece frente a otras cuestiones. Me parece importante simplemente dejar claro que es un colectivo que está muy abandonado, y que no se está haciendo mucho para de la coordinación”.

3.4. Otros elementos

En el bloque relativo a la coordinación surgen otras cuestiones diferentes de las relaciones con Lanbide y con las instituciones sanitarias. Así, al analizarse la cuestión de la coordinación interinstitucional y su impacto en el funcionamiento y la capacidad de actuación de los servicios sociales de base se pone de manifiesto, en primer lugar, la falta de un liderazgo institucional claro que haya impulsado la acción social municipal en general y el papel de los servicios sociales de base en particular.

“Esa fragmentación en la gestión, y el que no exista un sistema, también está conllevando que no haya un liderazgo institucional potente, y en esa medida quizás muchas veces es que sois vosotras y vosotros los que vais empujando porque vuestro trabajo se ponga en valor, pero que quizás no haya alguien que esté tirando desde arriba. Porque si el servicio es municipal, que si está la Diputación, luego también el Gobierno Vasco con la absorción de la gestión de Lanbide... pues os habéis quedado un poco en tierra de nadie, en ese sentido, ¿no? Y yo creo que eso es un hándicap muy importante para poner en valor el trabajo que hacéis”.

Surgen también los problemas de coordinación con la Diputaciones e, incluso, con los trabajadores sociales que trabajan en otros sistemas:

“Yo, como profesional de ayuntamiento, me siento como la “hermanita pobre” de las diputaciones, ¿no? Que dices “¡Jolín! Soy la puerta de entrada, tengo que hacer valoraciones... pero

bueno... ¿mi valoración vale para algo?”. Porque si luego va a venir aquí el hermano mayor, que es Diputación, y te va a decir esto, pues nos ahorramos los previos, ¿no?”.

“A mí me parece preocupante la coordinación con los Servicios Sociales especializados, y, dentro de los especializados, los públicos y los del Tercer Sector. Me parece un tema fundamental, que, como esto no es un “sistema”, pues sigue sin resolverse adecuadamente”.

“Yo no trabajo en servicios sociales de base. Yo trabajo en Osakidetza. Y me preocupa que haya una excesiva centralidad de los servicios sociales de base, sin unos mecanismos de coordinación con otros trabajadores que también trabajamos en el sector público, y que atendemos específicamente a poblaciones. Me parece que, junto con la centralidad, debería haber ya establecida la coordinación. Pero una coordinación que sea racional y que sea ágil, que sea más que una palabra, que funcione y que sirva”.

Emerge también la preocupación por las relaciones con los responsables políticos de los distintos ayuntamientos y por el escaso margen de actuación que se concede en ocasiones a los y las profesionales de los servicios sociales de base:

“También hay preocupación por parte de las profesionales por detectar las nuevas necesidades sociales que hay en nuestros municipios, de recoger esas demandas y de dar respuestas a esas demandas. Lo que ocurre es que si desde las direcciones políticas te constriñen, te oprimen y no te dejan moverte de tu sitio, pues es muy difícil el poder de maniobra que tenemos nosotras como técnicas. Ahí no tenemos poder de maniobra”.

4. EL DESARROLLO NORMATIVO

4.1. Introducción

El debate sobre el desarrollo normativo que ha tenido la Ley de Servicios Sociales y, en general, la normativa que incide sobre los servicios sociales de base se inicia con un repaso, por parte de los técnicos/as del Ararteko, de la situación de las diferentes normas y herramientas de planificación que la Ley preveía. Se citan en ese sentido los siguientes elementos:

- Aprobación del Decreto que regula el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, que desde su creación funciona como cauce formal de cooperación y coordinación de las diferentes administraciones.
- Aprobación del Decreto de creación de la Alta Inspección de Servicios Sociales y realización por parte de este organismo de una serie de trabajos sobre la situación de los servicios sociales, procedimiento básico de intervención, indicadores de calidad en servicios sociales, y adecuación de las normas jurídicas de gestión indirecta de los servicios sociales.
- Aprobación del Decreto que regula el servicio de Teleasistencia.
- Aprobación del Decreto que regula la creación del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria;
- Aprobación del Decreto de valoración de situaciones de riesgo en infancia y adolescencia;
- Aprobación del Decreto de registro de Servicios Sociales;

- Aprobación del Decreto de declaración de interés social;
- Aprobación del Decreto de ficha social y diagnóstico;
- Aprobación del Decreto del Instrumento de Valoración de la Exclusión;

Por el contrario, entre los desarrollos legislativos que, a fecha de la reunión, no han visto todavía la luz (si bien en algunos casos están en una fase muy avanzada de tramitación y/o se ha iniciado la fase de debate interinstitucional) se destaca:

- Decreto de concertación;
- Aprobación del Decreto de Intervención integral en atención temprana;
- Decreto de centros residenciales para las personas con discapacidad;
- Decreto de servicios y centros de día y ocupacionales para personas con discapacidad;
- Decreto del Sistema de Información de Servicios Sociales;
- Ley del Tercer Sector de Euskadi;
- Decreto de Participación Económica de las Personas Usuarias;
- Plan Estratégico, Mapa y Memoria económica;
- Decreto de Cartera, cuya tramitación se inició en 2012¹.

Se hace referencia también en este repaso a algunas de las consideraciones planteadas por el Ararteko en relación al Decreto de Cartera y que en algunos casos han sido tenidas en cuenta. Entre ellas se destaca:

- la adaptación del texto al contenido de la Recomendación 11.11 del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*, relativo a la titularidad del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia;
- la inclusión en el texto del deber de atender, en la elaboración del PAP, a otros planes en curso con la persona, que operan en el marco de otros sistemas de atención, en línea con la necesidad de impulsar la coordinación del sistema social y el sanitario recogida en la Recomendación 4 de dicho informe;
- la obligación de comunicar la resolución dictada por la administración autonómica o la foral, en todo caso, a los servicios sociales municipales, en línea con lo establecido en la Recomendación 3 de dicho informe, relativa a la indispensable coordinación interinstitucional de las administraciones concernidas;

¹ La reunión se celebró meses antes de que el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales alcanzara un acuerdo sobre el Decreto de Cartera.

- la inclusión en el texto, de manera explícita, del derecho de la persona a ser oída en trámite de audiencia en todos los procedimientos de suspensión y extinción del derecho a servicios y prestaciones económicas, así como la incorporación de la consigna entre las prestaciones complementarias de los servicios de atención diurna.

Otras consideraciones –también de gran calado– no han sido sin embargo atendidas:

- Necesidad de dotarnos de una herramienta propia para la valoración del riesgo de dependencia (previsión contemplada en el artículo 20 de la LSS) o, en su defecto, situar dicho riesgo en valores muy inferiores a los 23-24 puntos (BVD) actualmente contemplados.
- Adaptación del texto al contenido de la Recomendación 11.6 relativa al procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y adjudicación de servicios y prestaciones; y al de la Recomendación 8 del referido informe, atinente a la compatibilidad entre prestaciones económicas, máxime cuando los entes forales ya han dado pasos en este sentido.
- Garantía de la continuidad asistencial en supuestos de traslado, en el seno de la CAPV, de la persona en situación de dependencia, beneficiaria de plaza residencial, mediante el establecimiento de plazos de provisionalidad de la atención en el lugar de origen, en tanto se carezca de plaza en el lugar de destino, y consiguientes acuerdos interinstitucionales que de ello habrán de derivarse.
- Consideración de lo establecido por la normativa estatal que regula el SAAD como un mínimo infranqueable a la baja, sin perjuicio del establecimiento de niveles adicionales de protección.
- Disconformidad con períodos de empadronamientos suplementarios como requisito de acceso a determinados recursos

4.2. Una Ley aprobada en falso

El repaso realizado pone de manifiesto, a juicio de algunas de las personas que intervienen en el debate, la falta de desarrollo de la Ley y el retraso en la aprobación de algunas herramientas normativas básicas, como el Decreto de Cartera o el Mapa de Servicios Sociales.

“Una de las cosas evidentes es que la Ley salió como con muy buenas intenciones, tenía un trasfondo que podría ser muy interesante. Pero la realidad es que no se ha desarrollado apenas, que no se han cumplido los plazos, que no hay desarrollo: el procedimiento básico de intervención, el mapa de servicios, la cartera... O sea, que hay cantidad de cosas pendientes de desarrollar”.

“La Ley de Servicios Sociales se ha quedado en una declaración de intenciones”.

A la hora de explicar las razones del lento desarrollo de la Ley se hace alusión, en primer lugar, a los problemas de financiación y, más concretamente, a la ausencia de un modelo claro y consensuado de reparto interinstitucional de las cargas financieras que implica el desarrollo de la Ley.

“El principal obstáculo para desarrollar la cartera hay sido el miedo de los ayuntamientos para asumir competencias, asumir gastos y asumir obligaciones. 250 ayuntamientos, mejor o peor coordinados, pero con un miedo terrible a que les digan: quedaos con esto”.

“El elemento que más ha impedido el desarrollo del Decreto de Cartera ha sido la ausencia de un acuerdo en relación a la disposición sobre el reajuste financiero que se debería producir como consecuencia de la distribución competencial que hace la ley”.

“Los ayuntamientos tenían terror a que les fueran a meter gente con puntuaciones de dependencia a partir del 14 o el 15 porque, claro... ¿quién paga eso? Es una postura también bastante comprensible, pero en muchas de esas cosas el meollo, al final, está en que los ayuntamientos no tenían dinero. En su día se hicieron unas estimaciones en las que se veía que los ayuntamientos tenían que gastar muchísimo más dinero del que gastaban ahora. Y nadie se animaba a garantizar a los ayuntamientos que iban a tener ese dinero para pagar esos servicios”.

“Mientras no se dé a los ayuntamientos medios económicos suficientes, la Ley no se puede cumplir. Se tendrá que rebajar; sin renunciar a la Ley, pero se tendrán que rebajar las expectativas de la Ley, porque quien tiene que prestar el SAD, los servicios sociales de base, la gestión de casos, las viviendas tuteladas, los centros diurnos de baja intensidad... o sea, todo lo que le tocaba cubrir a los ayuntamientos, no lo pueden cubrir, y mientras tengan el dinero que tienen ahora, es imposible”.

La cuestión de las dificultades económicas de los ayuntamientos hace que surja nuevamente el debate sobre el papel de los municipios y el concepto de autonomía municipal en el sistema de servicios sociales:

“Yo lo que creo es que falta un debate sobre qué aportan los ayuntamientos a los servicios sociales, qué plus aportan hoy, no hace quince años. Plantearnos por qué los Servicios Sociales son el único sistema de bienestar donde los ayuntamientos tienen un papel tan importante. A ver si es cierto que un centro de servicios sociales de base está más cerca de los ciudadanos que una escuela pública o que un centro de salud público. Es una pregunta que nos deberíamos responder: si realmente creemos que eso es verdad, y si realmente ese peso que da la Ley a los municipios se justifica por una mayor cercanía. Porque si se justifica, y si nos lo creemos, pues vamos a darles dinero a los ayuntamientos y vamos a modificar los flujos interinstitucionales económicos, para que los ayuntamientos puedan prestar ese servicio, sabiendo que introduce un factor de complejidad que no está ni en la sanidad ni en la educación ni en la justicia. Y si no nos lo creemos, pues algo habrá que hacer”.

“Habría que ver qué sentido tiene el concepto de autonomía municipal para la gestión de unos servicios que tienen carácter de derecho subjetivo”.

Al margen de las cuestiones estrictamente económicas, se citan también otras cuestiones que han paralizado el desarrollo de la Ley. Ente ellas, en primer lugar, la ausencia de un verdadero compromiso institucional para el desarrollo de la Ley, que a juicio de algunas de las personas participantes en la reunión fue aprobada en falso:

“Esta es una Ley que se aprobó por amplia mayoría de los parlamentarios, pero sin el apoyo de muchas de las instituciones que luego la tenían que desarrollar. Una cosa es que los parlamentarios de un partido voten en un sentido, y otra cosa es que sus colegas de partido que están gestionando instituciones estén de acuerdo con ese desarrollo”.

“Si lo que hacemos es una especie de paripé, diciendo que con ampliar un poquito las coberturas ya hemos garantizado la universalidad, pues es un cierre en falso de la Ley”.

Ese cierre en falso se materializa en la existencia de visiones muy diferentes en relación al futuro de los Servicios Sociales y al papel que deben jugar en su desarrollo los distintos niveles institucionales. Algunas personas perciben en ese sentido una posición más centralista, partidaria de que las instituciones autonómicas tengan un mayor peso en la definición del marco regulador común que garantice la igualdad en toda la CAE, frente a una posición más municipalista o formalista, que de-

fiende la autonomía de las instituciones forales y municipales para establecer sus políticas en esta materia.

“Creo que hay dos modelos en Euskadi de entender los servicios sociales. Uno es un modelo de servicios sociales comunes para todo Euskadi y hay otro modelo que prefiere que cada uno siga su camino, como ha ido siempre, porque piensa que nos ha ido muy bien a cada uno haciendo lo que ha querido y ha podido. Incluso, un procedimiento de intervención común, hay gente que no lo ve, porque valora mucho más la autonomía municipal y la autonomía foral. Entonces, incluso en ese plan de intervención común hay gente que no ve que el Gobierno, Lakua, tenga que decirle a un ayuntamiento de cualquier territorio cómo tiene que plantear sus intervenciones”.

“La posición política que ahora más o menos es mayoritaria, o más determinante, quiere regulaciones de mínimos. En el copago, regulación de mínimos: lo mínimo que dice la Ley, y, si puede ser, ni una coma más. Como la Ley ya está aprobada, pues de ahí no puedo bajar; pero subir, nada. Lo mismo pasa con el mapa. El mapa inicial planteaba unas ordenaciones territoriales. Pero la apuesta actual es que no haya apenas ordenaciones territoriales comunes, que cada municipio y cada territorio establezca sus propias ordenaciones. Cuando la Ley establecía— aunque tampoco era muy clara— algunas consideraciones sobre ratios mínimos y territorializaciones mínimas”.

La estructura competencial del sistema vasco de Servicios Sociales también se plantea como uno de los factores que han entorpecido el desarrollo de la Ley y la búsqueda de acuerdos, junto a la existencia de intereses políticos e institucionales contrapuestos:

“Creo que también han influido mucho los tiempos políticos. En un momento dado, a alguien no le interesaba que salieran las cosas, y luego sí; y a otros primero sí, y después no”.

“Yo estoy totalmente de acuerdo que el principal problema es el tema de los dineros. Pero también pienso que hay otro problema que es este: el reparto, un poco, de “cromos”, y del poder entre las distintas instituciones”.

En ese contexto, se critica por parte de algunas de las personas que participan en la reunión el papel secundario que desde algunas instituciones se quiere asignar a los servicios sociales de base y a sus profesionales, el cuestionamiento de su criterio profesional y de su papel en los procedimientos de intervención, en la línea del vaciamiento de funciones al que se ha hecho antes referencia:

“Yo estuve participando en un grupo que estuvo trabajando el Procedimiento Básico de Intervención, y bueno, pues la discusión llegaba hasta el punto de en las valoraciones de dependencia, para qué van a hacer un informe las trabajadoras sociales de servicios sociales de base? De hecho, el informe social que inicialmente tenía que acompañar las solicitudes de atención son ahora voluntarias. Entonces, claro, cuando ya los criterios profesionales los estamos entendiendo también como voluntarios, como que no aportan nada... pues, hombre, lógicamente, es que no hace falta ni que vengan al ayuntamiento a hacer la solicitud de valoración de dependencia. Que la entreguen directamente en Diputación, ¿no? Entonces, ahí entra otra vez esa historia de quién tiene criterio, qué criterio predomina, qué institución es la que tiene la competencia... incluso se llega a recuestionar algo que en la Ley viene muy claro, que es el responsable de caso”.

A lo largo de la discusión sobre el desarrollo legislativo de la Ley de Servicios Sociales se plantea la cuestión de si —como se recomendaba en el informe extraordinario del Ararteko sobre los servicios sociales de base— puede resultar conveniente contar con una disposición normativa que regule los servicios sociales de base, tanto en lo que se refiere a su funcionamiento como a sus estructuras y sus características materiales y funcionales. Algunas personas se muestran a favor de desarrollar una normativa de ese tipo:

“Para mí es imprescindible ese Decreto. Tan imprescindible como difícil de alcanzar, y no sería la primera tentativa. En la actualidad, no hay un cuerpo teórico un organizativo común y sería conveniente regular las funciones, los profesionales, las tareas, los registros, para terminar con la fragmentación de la que hemos hablado antes. Eso ya se ha hecho en sitios como Navarra, o en el conjunto del Estado, ligándolo a la financiación por parte del Gobierno. Una cartera común y corpus metodológico común, con una financiación que venga del Gobierno, que es lo que ha faltado, y que obligue a unos mínimos organizativos y a unos mínimos de recursos en el municipio daría pie a un sistema mínimamente homogéneo en todos los municipios. Pero para eso hace falta un Gobierno intervencionista, o centralista, que diga “Oye: estos mínimos hay que cumplirlos”.

Para otras personas, sin embargo, su impacto sería muy escaso, debido a la falta de utilidad real de algunos de los desarrollos normativos realizados hasta ahora:

“Yo, a la pregunta que hacías antes, de si hace falta una normativa nueva, te diría que no. ¿Para qué? Si tenemos toda la normativa del mundo”.

4.3. Adopción de acuerdos y herramientas informáticas

El insuficiente desarrollo de la Ley se asocia por tanto, como se ha visto, a las cuestiones relacionadas con la coordinación interinstitucional y, sobre todo, a la dificultad para llegar a acuerdos entre las distintas administraciones. La cuestión de los aplicativos informáticos creados para el diagnóstico y el registro de las intervenciones parece ser un buen exponente de las dificultades que existen para alcanzar acuerdos, debido tanto a las dificultades técnicas y económicas que implica cualquier cambio como a la resistencia al cambio, tras décadas de desarrollo autónomo en este y otros aspectos por parte de los ayuntamientos:

“Si ya se estableció como referente la aplicación informática de gizarte.net, que creo que la utilizan pocos ayuntamientos. Ahora, con las nuevas aprobaciones de la ficha social, solo para la aplicación diaria requiere un nivel de cambio que sí exige una cuantía económica. La modificación de todas las aplicaciones informáticas, archivos, documentos y los ayuntamientos no quieren entrar en esa modificación. O sea, ahí hay una resistencia clara al cambio, cada ayuntamiento se queda con lo suyo, porque es lo conocido, y porque económicamente no les supone nada más que lo que le supondría llevar a cabo la implementación de todos los acuerdos”.

“Sí, pero que es ahora, con la nueva ficha del diagnóstico, te sale la exclusión. Y es cierto que la utilización de esa ficha te supone un modelo de trabajar muy distinto. Si tú quieres realmente realizar bien el trabajo, ahí sí que se supone que haces un estudio de las necesidades, un diagnóstico social... Eso te lleva a que con cada usuario realmente tengas que estar, por lo menos la primera vez, una hora o media hora tienes que estar. Eso, en las agendas diarias, es que es impensable. Insisto: nosotros lo estamos haciendo, hemos empezado hace poco, y nos estamos volviendo locos, porque es que no tienes tiempo. Para hacerlo bien, es imposible”.

“Si una cosa tan básica del día a día, no son capaces de llegar a unos acuerdos con la herramienta informática, claro. ¿Quién está aplicando la ficha, o la herramienta del diagnóstico? Pues yo creo que los municipios que tienen la aplicación informática del Gobierno. Pero claro, es que hay otros muchos municipios que no la tenemos. Mientras tanto, aquí estamos esperando a ver en qué queda el asunto, ¿no? “.

“En este momento... yo no sé en el resto de provincias, pero en Gipuzkoa, en concreto, tenemos las herramientas de Diputación, que tenemos que utilizar obligatoriamente para tramitar las prestaciones de Diputación. Por otro lado, tenemos gizarte.net. Y luego, por otro lado, algo

que todavía no termino de entender, la herramienta VALORA, que supuestamente es del Gobierno Vasco, y todavía no nos la han ligado tampoco a la Gizarte.net. Y eso sí que es algo caótico, caótico”.

“Hace dos legislaturas que se empezó a poner en marcha Gizarte.net, y nos estamos pegando entre nosotros. Entre nosotros, en un plano técnico, también. Y luego, también, las distintas instituciones, otra vez volvemos a la pelea entre las instituciones, porque el aplicativo de gizarte.net residía en un servidor que era del Gobierno Vasco. Entonces, si nutriamos el servidor del Gobierno Vasco, el Gobierno Vasco tiene la información, y los 250 “pequeños sistemas” no tienen la información. Por ejemplo. Además, en esos aplicativos informáticos, antes eran las empresas constructoras y ahora son las empresas informáticas las que prestan los servicios y se asignan los contratos grandes”.

5. EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO

5.1. Introducción

Como en los demás bloques de la reunión, la discusión sobre las posibilidades de reforzar el trabajo comunitario desde los servicios sociales de base se inicia con un repaso de la cuestión por una de las partes, en este caso de las personas del Colegio de Trabajadores Sociales de Álava. Se señala al respecto que el concepto de `comunidad` genera dificultades para el abordaje y para el propio ejercicio del trabajo comunitario, que ha sufrido oscilaciones y ha conllevado prácticamente su abandono en las últimas décadas, en pos de la dimensión individual. Actualmente existe, dentro del propio trabajo social, un intento por su recuperación, destacando los beneficios que generan la dimensión cultural, o simbólica, y relacional, educativa y política. Se aboga por la intervención holística en todas las dimensiones del trabajo social, las cuales resultan inseparables, tratando todas ellas la consecución del bienestar y la equidad en derechos.

El trabajo social comunitario parte de una metodología centrada en la regulación autogestionada de la conflictividad social y de las necesidades colectivas. El trabajador y trabajadora social comunitaria se ubican en espacios colectivos de intervención profesional, enfocados en la revitalización de los tejidos sociales, la animación y la promoción de la comunidad. La búsqueda de recursos, la detección y el desarrollo de capacidades y potencialidades. Es decir: el empoderamiento individual, grupal y colectivo a través de los procesos de participación social.

El trabajo comunitario plantea unos beneficios relacionados con la conexión de sus participantes con la vida social, especialmente en los casos de exclusión o vulnerabilidad social, además de recuperar el sentido en sí mismos, lo cual conlleva cambios en la situación vital, transformando su personalidad. Por ello, la práctica del trabajo comunitario se puede ubicar en un continuo de dimensiones de intervención que conectan el desarrollo de la dimensión micro con la dimensión mesosocial y la dimensión macrosocial. Se puede decir que el trabajo comunitario se considera una práctica transversal de las profesiones relacionadas con la intervención social.

De hecho, diversos grupos profesionales lo han incorporado a su práctica: educadores sociales, psicólogos, profesionales de ciencias sociales aplicadas, etc. Quizás, la connotación o especificidad de esta dimensión o método, es que el procedimiento del proceso metodológico pasa a ser socializado entre los miembros de la organización. El procedimiento metodológico de trabajo comunitario, desde un trabajo generalista, se compone de los siguientes pasos: el estudio de la situación social, la elaboración de un diagnóstico de esa situación, el establecimiento de un plan o proyecto de intervención, la ejecución e implementación del proyecto y la evaluación de los datos de la situación y de la ejecución realizada. El planteamiento que, idealmente, tiene el trabajo social comu-

nitario se asienta sobre el concepto de la 'autogestión', y, por lo tanto, sin un sujeto colectivo autónomo no se puede hablar de acción comunitaria.

Los tres objetivos del trabajo social comunitario serían: ayudar a la ciudadanía a encontrar los medios necesarios para consecución de su bienestar en su entorno social, potenciar la cooperación para perseguir objetivos comunes y construir para las personas y grupos canales de mutuo entendimiento para la acción común. Lo que pretende el trabajo comunitario es la acción participativa, y, de hecho, el trabajo social comunitario no sería tal sin la participación de los y las ciudadanas.

5.2. Dificultades para el refuerzo del trabajo social comunitario

Parece existir un acuerdo generalizado sobre las dificultades actualmente existentes para el refuerzo del trabajo social comunitario, y son pocas las voces que señalen que ese trabajo se está efectivamente realizando. El discurso se centra, más bien, en intentar definir cuáles son las razones que están impidiendo o dificultando ese trabajo:

“El modelo de desarrollo comunitario, dependiendo de los territorios habrá algunas variaciones, pero yo creo que está en pañales, y que, además, falta un criterio unitario. Hay intervenciones comunitarias desde Juventud, desde Prevención de Drogodependencias, desde Inmigración, desde Igualdad... Pero habrá que darle un carácter más unitario y con más peso a lo que pueda ser una intervención comunitaria, o de prevención, y de promoción y de participación en la ciudadanía. Y yo creo que ahí los ayuntamientos estamos muy cojos. Pero también porque falta esta reflexión”.

En ese sentido, la mayoría de las personas que participan en la reunión coinciden en la falta de tiempo y de recursos para la realización de ese trabajo:

“Respecto al horario, creo que todos nos sabemos adaptar también un poco a las necesidades horaria, como puede ser hoy mismo estar aquí, o en cualquier otro momento. No creo que sea eso, sino que es ya la demanda del día a día lo que nos va comiendo”.

“Entonces, ¿qué es lo que nos pasa? Que el día a día nos va generando distintas prestaciones, tenemos que dar respuesta a eso... con lo cual, ni estudios de necesidades, ni trabajo comunitario... ¿Por qué? Porque el día a día se está convirtiendo en... si antes eran “supermercados”, todavía en muchísimo más se han convertido los Servicios Sociales. Entonces, prácticamente, el trabajo del día a día no nos permite hacer Trabajo Social”.

“Igual es que hay que empezar a dejar cosas. Porque realmente la esencia del trabajo social y de la intervención social es ésta [el trabajo social comunitario]. Y porque al final nos estamos convirtiendo en lo que hemos dicho antes, en meros gestores de otros sistemas para otros sistemas. Entonces, igual en lo que hay que incidir es en lo que acaba de decir X: ¿qué significa este trabajo social comunitario? El estudio, el diagnóstico, la valoración del plan de trabajo, plan de atención personaliza, evaluación, etcétera... Y para eso hacen falta tiempos. Tiempos... que igual hay que dejar de hacer otras cosas, o de alinear otros sistemas. ¿No?”

“Con el volumen de trabajo que tenemos ahora mismo de citas, de atenciones, de tramitar, de burocracia, cambios de normativas... Con esa carga, el poder dedicar tiempo al trabajo comunitario, la prevención es muy complicado”.

Algunas de las personas participantes en la reunión plantean que, en la realidad, se está realizando trabajo comunitario de calidad en el territorio, pero que en ese trabajo la participación de los servicios sociales de base, debido a las dificultades señaladas, es muy pequeño. Esta reflexión se vincula

con la relativa al vaciamiento de las funciones de los servicios sociales de base y con la falta de modelo a la que antes se hacía referencia:

“Sí se está haciendo trabajo comunitario. Lo que pasa es que yo creo que, en muchos casos, el trabajo comunitario no se está haciendo desde los servicios sociales de base, o ni siquiera desde los Servicios Sociales Municipales, porque una vez más, volvemos a ser como subsidiarios. Hay asociaciones que funcionan, hay entidades del Tercer Sector que hacen que hacen cosas; dentro de los municipios hay otros perfiles profesionales, que pueden estar dentro de los servicios sociales municipales, o no, como puede ser el técnico de inmigración, la técnica de igualdad, el técnico de juventud, el técnico de prevención de drogodependencia. Yo creo que están haciendo trabajo comunitario y trabajo en red. Y hay también iniciativas en algunos municipios, como el Buzón del vecino, que las gestiona el propio alcalde... Entonces, necesidad parece que sí hay, porque ahí hay un caldo de cultivo en el que se está entrando. Pero lo que pasa es que yo entiendo que una manera desordenada, porque falta ese modelo, y, además, creo que el trabajo comunitario forma parte de nuestra propia profesión. Y sin embargo, creo que lo estamos dejando; no sé si lo estamos dejando ir, o se nos está yendo de las manos, o nos lo quitan de las manos... ya no sé muy bien cómo decirlo”.

Desde ese punto de vista, se critica también la descoordinación que existe entre los diferentes servicios y entidades –aun cuando sean todos de titularidad municipal– que desarrollan intervenciones comunitarias, sin que exista un modelo común de intervención.

“Necesidad debe de haberla, porque se están haciendo intervenciones; pero de una manera desordenada, y cada uno un poco a su manera. Entonces, claro, al final, los propios ciudadanos, los centros escolares, todos los sitios con los que se trabaja en red en el trabajo comunitario, al final, lo que se les genera es una confusión. Porque, claro... va la técnica de Igualdad: Oye, que tenemos este programa, esta oferta de tal, tal...; va luego el de inmigración; va luego el de prevención de drogodependencias; va luego, escuelas para padres y madres desde igualdad, desde juventud, desde prevención de drogodependencias... Pues igual es que hay que sentarse y poner un poquito de orden al tema, desde una reflexión de modelo, desde los profesionales que intervienen, desde los propios políticos, de poner orden, porque se abaratarían costes, sería mucho más práctico, y creo que todos nos aclararíamos un poco mejor del tema”.

El peso que la intervención individualizada ha ido adquiriendo ha dificultado también la consolidación del trabajo social comunitario, y la percepción de los servicios sociales de base como un agente significativo en este campo:

“Yo sí creo que este es un trabajo interdisciplinar. Pero ¿qué es lo que pasa? Que, de alguna manera, la concepción que hay de la trabajadora social municipal es la trabajadora social que interviene en casos individuales, familiares. Como mucho, algo grupal. Pero no deja de ser intervención de casos”.

“Falta la decisión previa de identificar la figura del trabajador social y los servicios sociales como un agente de intervención comunitaria. Yo creo que falta ese paso previo. Por eso se desarrolla a otros niveles. Se hacen contrataciones de otros técnicos con especificidades, pero que es que al final todos trabajan en lo mismo: en la educación en valores, en la solidaridad, en la cooperación, en el no sé qué... Uno pone el acento, pero viene a ser lo mismo, ¿no? Yo creo que falta incluso esa reflexión, de identificarnos con eso. Se nos identifica con la gestión de caso”.

“Yo plantearía una diferencia entre lo que es trabajo social comunitario y la figura de un profesional específico. Quiero decir que una cosa es el trabajo social comunitario, que es evidente que se hace, y otra cosa es si tiene que existir una figura diferente a la figura de la trabajadora social de base. La experiencia que hay en X es que se ha desvirtuado. En X y en todo Álava, yo creo. Están las figuras de las “animadoras socioculturales”, que llegó un momento, hace veinte o veintitantos años, que se veía que el trabajo social de base había aumentado mucho el volu-

men de trabajo, y que se estaba dejando de alguna manera el trabajo comunitario. Entonces, se crearon las figuras de las “animadoras socioculturales”, que yo creo que en casi todos los casos son todas trabajadoras sociales. Y se empezó a trabajar esa vertiente más comunitaria. Al final, eso se ha quedado, las razones las podíamos analizar, en una mera gestora de cursos y de recursos de ocio y tiempo libre en las diferentes zonas”.

“Sí, nosotros también tenemos una animadora sociocultural en la Mancomunidad, y hace lo mismo. Al final, organiza las fiestas del pueblo. Sí. Porque, además, los políticos entienden que es así, que es lo que tienen que hacer... que está para las fiestas, para que haga no sé qué, para que pinte con los niños... Entonces, sí que se pierde un poco... Tampoco entienden que pueda hacer otro tipo de trabajo. Porque ellos entienden que ella está para hacer las fiestas, y que yo estoy “para la gente”. Yo soy la que tiene que estar con la gente. Lo otro está para “organizar cosas”.

5.3. Disposición política al refuerzo del trabajo social comunitario

Se plantea por otra parte en qué medida los/as responsables políticos municipales pueden tener interés en que desde los servicios sociales de base se impulse el trabajo de promoción comunitaria, en la medida en que se considera que puede generar cohesión social, y réditos electorales, en los propios municipios. A ese respecto parece que hay dos posturas: algunos consideran que las ventajas de reforzar este enfoque son claras y podrían ser además aprovechadas por los políticos. Por el contrario, otros consideran que este no es un tema prioritario para los responsables municipales, que estarían más interesados en la prestación de servicios desde una perspectiva más convencional:

“Además, de toda la prevención que supone, que eso tiene un coste económico, claramente, y un beneficio para el resto de los sistemas. Pero igual el desarrollo comunitario también es más vendible a nivel de voluntades políticas, ¿no?”.

“Yo creo que no es vendible. Porque... ¿Trabajo comunitario?... ¿vínculo o relación al acompañamiento? ¿empoderamiento? ¿Hablar con la gente es vendible? ¿Perder el tiempo hablando con la gente? Servicios sociales es residencia, centro de día, tal... No sé... Lo que no es contable en servicios sociales a la política no le interesa”.

“Un buen trabajo social comunitario, un buen trabajo preventivo, es mucho más económico para la administración que un trabajo luego asistencial. Lo que pasa es que yo tengo la sensación de que en Servicios Sociales somos muy poco dados a implicarnos en trabajos de investigación que consigan demostrar eso. Pero creo que es importante también y que tenemos que avanzar en la investigación de programas que demuestren que realmente la intervención preventiva y la intervención comunitaria es también eficaz económicamente”.

“El trabajo social comunitario probablemente no prestigia a los políticos, pero yo creo que sí prestigiaría el trabajo social comunitario a los servicios sociales de base. Ante la población, quiero decir. Porque la visión que tiene la población de los servicios sociales de base es eso: la trabajadora social sentada en su despacho, a la que vas, le pides... y a veces te da y a veces no te da... como si fuese alguien que tiene capacidad de dar o de no dar, que lo único que hace es eso... Y, probablemente, yo ahí sí que creo que deberíamos de hacer una autocrítica, de alguna manera, de que también nos hemos dejado “embaucar” en ese sistema, y nos hemos dejado meter en el despacho”.

Surge a partir de esos comentarios el debate sobre la ‘venta’ política del trabajo que se hace desde los servicios sociales de base y los riesgos que, desde la perspectiva de algunos responsables políti-

cos municipales, podría tener un trabajo social comunitario que active redes y demandas ciudadanas:

“Vender el trabajo social es muy complicado, porque son colectivos que están o marginados, o al borde de la marginación. ¿Y eso cómo lo vendes? Hay que entender con qué colectivos trabajamos y con qué personas trabajamos. Entonces, ¿cómo vendes eso? Quiero decir... no es gente que vaya a ir a protestar a ningún sitio... yo, por lo menos, la gente con la que trabajo no va a ir a protestar a ningún sitio. ¡A ninguno! Y reclamar, muy pocas veces. Entonces, tenemos que darnos cuenta de que esas necesidades existen, de que se están trabajando, y de que se están evitando muchas situaciones. Yo creo que de marginación, todavía más grave. Lo que pasa que eso se ve poco, porque son colectivos que son invisibles en la sociedad. Son muy poco visibles y tienen muy poca palabra. Entonces, claro, trabajamos con ellos. Entonces, eso es difícil de vender, porque si no damos nada, si no trabajamos nada, no va a pasar nada. Quiero decir que nada aparente. Sí van a pasar cosas. Pero yo pienso que también tenemos que tener en cuenta los colectivos con los que trabajamos, y lo difícil que es “vender” eso y “hacerlo bonito”.

“Una venta estupenda es demostrar que, además de la representación electoral, que llega donde llega, pues hay otro tipo de instituciones que pueden fomentar esa participación de los colectivos... como pueden ser los servicios sociales, como puede también ser el Ararteko, en el sentido de que estamos atendiendo a personas en situación de vulnerabilidad que no tendrían voz en otro caso. Es cierto que hay una función fundamental de profundización democrática y de participación de colectivos, que lo dice el Artículo 9.3 de la Constitución, que se desarrolla desde este tipo de programas”.

“Ya, pero luego empieza también la movilización de las personas, y eso también, a nivel jurídico, puede ser un problema. Porque, claro, si nos quedamos en el trabajo comunitario de hacer actividades, pues eso va fenomenal, porque además, mira qué bien, qué de actividades vende este municipio, que ofrece a los vecinos tantas cosas. Pero si vamos más allá, al empoderamiento, a la autonomía de los grupos, a la movilización social, que, a fin de cuentas, es el objetivo final, de la intervención comunitaria... Claro, eso, a nivel político, puede... A ver... si se sabe gestionar bien, es algo muy positivo, porque te hace un colchón preventivo, te puede facilitar la convivencia y demás. Pero de entrada, yo creo que a veces lo que se ve es “uf... cuidado... a ver cómo manejamos esto luego...”.

La discusión anterior sobre el papel de los trabajadores/as sociales se vincula también, finalmente, a la cuestión de los horarios de apertura de los servicios sociales de base, a su disponibilidad y a la capacidad de realizar un verdadero trabajo comunitario desde los horarios y las pautas organizativas de la Administración pública:

“Un buen trabajo comunitario que nosotros hacemos desde nuestro servicio es, a veces, participar. Y nos ha costado mucho que nos liberen. O sea, si yo salgo a las tres, y hoy tengo que estar en la reunión de la asociación de vecinos, y que me vean presente porque si no queremos que nos vean en el despacho, igual tenemos que ir a la asociación de vecinos que se reúne esta tarde a las ocho, para discutir no sé qué problema que hay en el barrio. Esa libertad de horarios, de estar a las ocho de la tarde, porque, claro, si al día siguiente tengo que estar de ocho a tres otra vez... Eso es un trabajo comunitario: poder estar a las ocho de la noche, o la hora que requiera ese entorno vecinal. Y siempre promocionando que sea el propio vecino el que gestione”.

6. EL ACOMPAÑAMIENTO Y LA SUPERVISIÓN

6.1. Introducción

El debate sobre la necesidad de introducir programas de acompañamiento y supervisión que permitan hacer frente a los riesgos psicosociales a los que se enfrentan los profesionales de los servicios sociales de base se inicia con una descripción de la situación por parte de los técnicos del Ararteko.

El texto elaborado señala que la normativa prevé importantes y complejas funciones que deben desarrollar las y los trabajadores sociales para las que no se ha dotado de medios adecuados, lo que puede generar cuadros de ansiedad y angustia. Esta insuficiencia, junto a la falta de la delimitación de funciones ha creado en algunos centros una sensación de colapso o saturación que perjudica claramente la calidad de la atención y provoca entre las personas trabajadoras situaciones de estrés, desmotivación y desánimo. Las y los profesionales del trabajo social están sometidos a una demanda social muy exigente sin ningún cuidado psicosocial y escasamente apoyadas desde el punto de vista técnico. Se trata de un servicio donde el valor de las interacciones, sociales y profesionales es un bien distintivo (Fantova, 2008: 41). Esta función es muy compleja y nunca estará lo suficientemente reconocida.

De hecho, el ámbito de los Servicios Sociales es un ámbito en el que, tradicionalmente, el riesgo de agotamiento profesional o burnout ha sido muy elevado. Se ve necesario introducir en el funcionamiento de los servicios sociales de base, entre otras, espacios de reflexión compartida y de acompañamiento individual, a demanda de los profesionales afectados, sobre la praxis diaria que reviertan en la calidad del trabajo y en el bienestar de los y las profesionales. Se trata de proporcionar medidas de "cuidado" de los y las profesionales y de acompañamiento técnico que ayuden también a la otra parte de la relación (el o la trabajadora social), no sólo por motivos de salud laboral sino también para evitar que trabajadores muy eficientes sufran un "agotamiento profesional" y el servicio pierda "de su buen hacer".

A partir de la idea de que el cuidado personal de los profesionales y las profesionales debe considerarse un aspecto prioritario al que hay que dedicar una mayor atención, se reclaman también fórmulas que permitan a aquellos o aquellas profesionales que se encuentren más saturados cambiar de funciones, rotar de puesto, o disfrutar de periodos sabáticos, de forma que se garantice una cierta descompresión y se evite una acumulación excesiva de la carga psicológica que supone la atención personal en los servicios sociales de base.

Un problema que no apareció en el anterior estudio es la relativa frecuencia con la que los profesionales de los servicios sociales de base han de enfrentarse a situaciones de agresividad por parte de las personas usuarias. En el informe se plantea que en tres de cada cuatro Unidades Sociales de Base, sus profesionales han experimentado, al menos de forma ocasional, conductas agresivas por parte de las personas usuarias. Para prevenir estas conductas es importante analizar las motivaciones de las mismas ya que suele darse una confluencia de circunstancias, que tiene que ver con la exigencia de las personas usuarias de un determinado tipo de respuesta a su demanda, por las expectativas generadas de la intervención social injustificadas o por la insuficiente formación o la escasez de herramientas previstas para hacer frente a las mismas. El análisis y supervisión de estos episodios es fundamental para prevenir nuevas situaciones.

Los datos cuantitativos no terminan de reflejar las variables intangibles, morales y emocionales que conlleva la atención y la intervención social. La evaluación es demasiado cuantitativa y muy poco cualitativa, por lo que gran parte del trabajo y esfuerzo no es apreciado aparentemente, y ello genera, en ocasiones, crisis y frustraciones.

6.2. Factores y situaciones de riesgo

La primera de las cuestiones que se aborda es la existencia de evaluaciones sistemáticas y periódicas de los riesgos laborales a los que están sometidos los profesionales de los servicios sociales de base y de canales habilitados para adoptar las medidas correctoras necesarias, una vez identificados esos riesgos. Al analizar estos sistemas, el factor de riesgo al que en primera instancia se hace referencia es el de las posibles agresiones por parte de personas usuarias, si bien en general se relativiza la incidencia real de esas situaciones:

“En Osakidetza se suele evaluar de vez en cuando... bastante de vez en cuando... el riesgo físico, el riesgo de agresión física. Entonces, nosotros tenemos una especie de telealarmas, con un botón, que si tienes una agresión, o estás en riesgo, pues lo aprietas, y se supone que alguien va a ir rescatarte. Yo no sé quién, pero alguien va. Yo no sé quién. Pero bueno... Y sí, de vez en cuando suelen venir a valorar un poco el tema del espacio, los ordenadores, o ese tipo de cosas. Y luego, hay una Unidad en la que tú, si tienes algún accidente o algún incidente, lo puedes comunicar. Eso existe. Lo que pasa es que yo tengo la sensación de que, por cómo está muchas veces distribuido el espacio y porque no hay un responsable de seguridad, por mucho que aprietes el botón, no va a ir nadie a rescatarte. Pero bueno... yo no percibo que vivo situaciones de agresión física. Yo no percibo ese peligro. Puedo percibir otras cosas, pero no ese”.

Junto a los posibles riesgos de agresiones por parte de personas usuarias, se hace referencia a los roces o conflictos con los responsables políticos municipales:

“Yo con los usuarios no tengo problema. Pero igual introduciría otro aspecto que es el de los superiores políticos. Yo personalmente, creo que en los pueblos pequeños tenemos muchísimo problema. Yo por lo menos. Problema en cuanto a intromisiones en tu trabajo, un juzgarte constantemente porque no estás haciendo bien lo que estás haciendo... Luego, encima, difundir por el pueblo que la asistenta no hace lo que tiene que hacer... Y a mí, personalmente, eso sí que me genera... no sé si entraría en riesgo laboral”.

“Yo llevo muchos años en esto y me ha tocado luchar mucho con los políticos. Y os puedo decir que para mí es agotador. Para mí es mucho más quemante trabajar con los políticos que con los usuarios. Y creo que soy una mujer que puede tener tablas, pero de verdad que agota tener que estar todos los días definiendo cuál es el trabajo social, cuáles son tus funciones... Hay una usurpación continua a tus funciones: tan pronto estás haciendo no sé qué, y te descalabras... Eso realmente es agotador. Yo, como caso anecdótico, os voy a decir lo que me pasó con una política. Y no me importa decirlo. Iba con una camisa bastante ajustada, con una camisa, o camisera, que llevaba así, y no sé si se me debía de ver el sujetador. Me dijo así, a la cara: “Así van a trabajar las putas”. Yo eso lo he vivido en mi trabajo. O sea, es acoso. Entonces, siempre tienes que estar en tu sitio, siempre tienes que estar así... siempre... ¡Es agotador!”.

Junto a las a veces conflictivas relaciones con usuarios y superiores, también se hace referencia a los posibles casos de maltrato entre iguales que se pueden producir en un entorno ya sometido a situaciones de presión:

“Hemos hablado del maltrato de abajo hacia arriba, por denominarlo de alguna manera, y de arriba hacia abajo, y nos hemos olvidado de los costados. Y muchas veces, como suele pasar en el maltrato, las víctimas se convierten en verdugos. Y con frecuencia nosotros, siendo víctimas, también nos convertimos en verdugos de nuestras compañeras y de nuestros compañeros. Y ese es otro elemento que yo creo que no se ha abordado o yo, la verdad es que no lo oigo mucho, pero lo vivo mucho. Entonces, creo que también este es otro elemento, sobre todo ya en

organizaciones más grandes, en el que, efectivamente, la carga de trabajo, las situaciones que se viven... con emociones, cuando atiendes a las personas, etcétera... cuando tienes presiones por parte del político, cuando... Claro, todo esto con mucha gente, haces así, y salta. Porque, al final, nos estamos relacionando con personas, y con compañeros y compañeras. Este es otro elemento, y, además, posiblemente igual hasta el más doloroso, porque cuando estás haciendo una atención, y sufres una agresión, y tal... pues como que el entorno te protege. Y con el político, pues cómo no. También, de alguna manera, tienes el apoyo de los compañeros. Pero cuando se producen estas dinámicas entre compañeros, se dan situaciones muy dolorosas”.

Al margen de estas situaciones, parece en cualquier caso que existen una serie de factores de riesgo relacionados con el contexto social y profesional de los servicios sociales que explican la prevalencia de estas situaciones. Se pone de manifiesto en ese sentido la existencia de un entorno general que dificulta el trabajo de los profesionales del trabajo social y que puede ser entendido como un factor de riesgo psicosocial:

“Sí, pero a mí me resulta muy cansino... en el tema de riesgo laboral, a mí sí que me resulta... Pues que vas a casa y “jo, mañana tengo que ir...” Esa sensación sí que puedes llegar a tenerla. Yo no, por el trabajo en sí, ni por las personas. Por el entorno, que no te ayudan nada”.

En otros casos, sin embargo, la existencia de un ambiente laboral más positivo parece favorecer una mayor implicación o al menos mayores niveles de satisfacción, lo que en cualquier caso también puede entenderse, para algunos, como un factor de riesgo:

“Yo, sin embargo, me siento agradecida. Es más... cogería el año sabático, y por lealtad, no me voy. Porque estoy demasiado implicada. La sensación es de una implicación tal, las auxiliares, el día a día... Es como una... Hay mucha implicación a ese nivel”.

“Lo que pasa es que esa implicación también es ese arma de doble filo... Pero cuando te gusta tu trabajo, te implicas, te apasionas, también pones mucho en el asador. Entonces, eso está muy bien, pero yo creo que también tiene riesgos. Y yo sí creo que somos una profesión con riesgos para la salud... más que físicos, mentales. Por muchos factores. Por un lado, trabajamos con necesidades y con situaciones problema. Entonces, todos los días estar trabajando con ese... ese es nuestro objeto de trabajo, ¿no? Entonces, claro, eso, a la larga psicológicamente, algún efecto tiene que tener”.

La propia consideración social de la figura del y la trabajadora social, junto a la gravedad de las situaciones de carencia provocadas por la crisis y la naturaleza de las funciones realizadas y de las cuestiones abordadas por estos profesionales, constituye para algunas de las personas que intervienen en el grupo factores de riesgo añadido de estrés o malestar. En ese sentido, cabe pensar que el hecho de no gestionar ya la mayor parte de las prestaciones económicas de garantía de ingresos ha supuesto un cierto alivio en esa presión:

“En mi caso, yo siempre he pensado, desde el principio, desde que entré en aquel ayuntamiento pequeño, de 2.000 habitantes, que el primer trabajo había que hacerlo dentro, en la casa. Porque oías a los mayores, a los que tenían más experiencia, y desde el principio había que, bueno, uno tiene que hacer bien el trabajo... Necesitamos reconocimiento, porque lo nuestro no se ve. Trabajamos con la miseria. Tenemos que taparlo. Es un entorno con mucho control social. Es un entorno con unas características muy especiales. No es Bilbao... Estamos mucho más expuestas. Entonces, claro, hay que utilizar otras armas”.

“A eso sí que se añade que la visión que pueda haber... igual no pasa tanto en los pueblos, pero sí en zonas más grandes... la visión que hay de los servicios sociales, de la trabajadora social, que da o no da según un poco lo que le parezca... sí que condiciona también un poco en algunos casos la relación con el usuario. Y sí se han dado situaciones de agresividad, por lo menos en la zona donde yo he estado, se han dado”.

“Yo, cuando se tramitaba la RGI, sí lo he vivido: la amenaza. Claro: “no me das el dinero”. El dinero es muy... Claro, cuando no trabajas con dinero, trabajas en las relaciones”.

“Ya, pero no es solo el dinero. Yo creo que en la medida que la situación social es más compleja, y que los problemas se van transformando, y las personas están viviendo situaciones multiproblemáticas... claro, es que llega un momento que la persona que está mal, está en un momento de límite y puede haber cualquier detonante que puede hacer que esa persona salte. Entonces, realmente, estamos trabajando con colectivos que están muy al límite”.

“Y yo creo que cada vez se ve más el perfil del usuario. Están entrando otros perfiles normalizados, pero también el de la exclusión; yo creo que cada vez son situaciones más límites... cada vez hay más gente en la calle... Entonces, claro, eso también, a la persona que viene... está en una situación anímica y emocional muy delicada. Eso también es otro ingrediente, que es una bomba de relojería. Ahí es importante la formación, el reciclaje profesional, el estar preparados de cómo gestionar ese tipo de situaciones, de no entrar en escaladas, de tal... No solo de las trabajadoras sociales, también del personal administrativo, de los educadores... un poco, de todos los profesionales que estamos en el Servicio porque la chispita que enciende puede ser en Administración, por ejemplo, ¿no?”.

“Yo creo que hay dos tipos de maltrato. Uno es de cara al usuario, por circunstancias difíciles a las cuales nos toca enfrentarnos: yo he llegado a tener amenazas de muerte. Me han tenido que pinchar el teléfono. Bueno, de todas. He pasado de todas. Pero, luego, para mí, hay otra que es lo que tienes con el usuario, ¿no? La carga emocional, que por mucho que quieras separar, indudablemente, a veces, cuando tú estás también mucho más cansada, te cuesta mucho más poner distancia, y es verdad que terminas agotada”.

6.3. Abordaje y prevención de los riesgos psicosociales

No parece, en cualquier caso, que desde las instituciones se están desarrollando suficientes medidas para la prevención y el abordaje de estas cuestiones. Se echan en ese sentido en falta, por parte de los profesionales que participaron en la jornada, espacios de formación, de supervisión y de apoyo que ayuden a los profesionales a gestionar esas situaciones de tensión y de riesgo:

“En el Ayuntamiento de X estamos teniendo muchos problemas también con ese tema, de gente con necesidad de rotar, y está habiendo trabas para que la gente no se mueva del sitio donde está. Claro, al final, la propia frustración crece, y eso se refleja en el entorno laboral. Eso está pasando en el Ayuntamiento de X”.

“Y esa es la otra parte, ¿no? Está la parte del usuario, la parte de los profesionales, y luego está la parte de la estructura. De qué respuesta se da. Porque sí que hay esos espacios donde un profesional, o un trabajador, pueda plantear en un momento dado “Oye... pasa esto... o me encuentro así... o veo estas dificultades...”. Y hay foros para poder hablar de esto. Si hay foros en los que... no solo es que se pueda hablar, sino que es que encima la conclusión sea: ¡Ya están las históricas de las trabajadoras sociales!, que parece que se nos va la olla, ¿no?”.

“Yo, por ejemplo, a efectos prácticos, en seis años en el Ayuntamiento de X, a mí me han pasado una única encuesta de acoso laboral. Nada más”.

“A mí, desde 2005 que llevo en el Ayuntamiento de Y, nunca me han pasado ninguna encuesta”.

“Yo llevo treinta, y en la vida. Yo creo que las ansiedades, las angustias y todo lo de cada una nos lo solventamos entre pasillos... nuestros gabinetes de crisis”.

“Nosotras, en el Colegio, por ejemplo, este año hemos recogido una demanda de una colegiada que precisamente estaba en una situación... Ella lo describía así: “Con un pie en el ambulatorio y otro en el ayuntamiento”. O sea, una persona que se ha dirigido al Colegio por la situación personal que está viviendo en el entorno laboral, por tema ya de ansiedad... Bueno, estaba muy medicada. Entonces, esa es la realidad. También... no sé si en los demás Colegios, pero en Álava se puso en marcha un grupo de supervisión. Pero, claro, todo esto no se hace desde las instituciones donde trabajamos, sino ya a nivel privado. Con lo que te supone a ti de invertir tu tiempo fuera y tu dinero, porque estas cosas también cuestan dinero. O sea, la institución, digamos, no invierte en la salud mental de la gente que trabaja en pro de la salud mental de otra gente. O sea, que es que, al final, es una cadena”.

“En nuestro Ayuntamiento, yo creo que a raíz de la petición de varias personas en este tema, este año es el primer año que van a ofrecer una formación en este tipo, de gestión de conflictos, una formación puntual, de una mañana, para todos. Y también me llama la atención y me parece un dato curioso que nosotras mismas somos reticente a este tipo de recursos. Algunas compañeras de mí mismo centro son reticentes a ir ahí porque dicen: “Yo, eso de exponer mis sentimientos y de hablar de mi misma y de soltar aquí... pues no me apetece”. Exponer lo mío delante de otra gente, pues no. Y, de hecho, creo que no van a acudir a esa formación, por ese tipo de razones. Entonces, también nuestra falta de conciencia, de darnos cuenta”.

“Yo, por ejemplo, este año he empezado a hacer supervisión, para mí, individual. Tenía unas pe-las, y con un programa, y les he dicho a mis compañeras que van a hacer supervisión de grupo. Y les he dicho a los políticos, ¿eh? O sea, no he dado ni opción a decir que no... que voy a meter tanto en un programa. Alguna no está muy así por la labor de hacerlo, y le he dicho que sí, que cada grupo, que vaya ahí, y que si puede alguna individual, que lo hagan también”.