

## 6. EL LIDERAZGO INSTITUCIONAL EN LA CREACIÓN DE SERVICIOS DESTINADOS A COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

Con cierta frecuencia, la institución del Ararteko ha tenido que intervenir en relación con la creación de servicios, o con la puesta en marcha de programas dirigidos específicamente a determinados colectivos de nuestra sociedad en situaciones de especial vulnerabilidad. Unas veces, para plantear a las instituciones la necesidad de ofrecer respuestas a la problemática de estas personas y evitar su exclusión; otras, para mediar entre partes enfrentadas o recibir las quejas de las comunidades vecinales afectadas directamente por la creación de un determinado servicio.

Los ejemplos de este tipo de intervenciones se podrían multiplicar, pero bastará hacer referencia a algunos de los temas que han tenido mayor trascendencia pública:

- Creación de un servicio de atención nocturna para personas drogodependientes y reacción vecinal en la zona de Zamakola (Bilbao), en contra de su apertura (centro de acogida Hontza).
- Ampliación del servicio diurno para este mismo colectivo y queja de la comunidad de vecinos de la calle Bailén, en Bilbao (centro de día de la Comisión anti-sida).
- Rechazo social a la apertura de un servicio promovido por el Secretariado Gitano en Sestao.
- Dificultades para la puesta en marcha de centros de acogida destinados a menores extranjeros no acompañados, y tensiones sociales en los municipios afectados (centros de acogida de Loiu y Orduña).
- Rechazo a la apertura de un centro de refugio para extranjeros en el municipio de Forua (proyecto Afrika etxea)...

Son públicas y notorias también las dificultades para conseguir un lugar en el que se pueda edificar una nueva cárcel; la escolarización de algunos niños y niñas del pueblo gitano ha sido rechazada en determinados centros; la integración de las familias de trabajadores temporeros en zonas agrícolas de Álava resulta problemática...

Estos y otros ejemplos tienen un denominador común: se trata siempre de servicios, atenciones o programas dirigidos a un colectivo marginal o vulnerable, que una parte significativa de la población -normalmente, la más próxima a su ubicación- los percibe como inadecuados o como fuente de incomodidades y problemas. En muchos casos, además, se trata de recursos promovidos por entidades o asociaciones solidarias que, en lugar de encontrar apoyo social, deben enfrentarse a nuevas dificultades.

Es verdad que reacciones de rechazo similares se han dado también respecto a otras instalaciones consideradas peligrosas o contaminantes (gasolineras, centrales de producción eléctrica, servicios de recogida de basuras...), y que algunas de las consideraciones que aquí se hacen podrían ser aplicables también a esos casos, pero en esta recomendación queremos limitarnos a las situaciones que se dan, con frecuencia, ante la creación de servicios dirigidos a colectivos marginales y, más concretamente, al papel de liderazgo que ante estas situaciones deben asumir las instituciones responsables.

La creación de un servicio, de acuerdo con sus características, suele estar sujeta a una determinada normativa y suele seguir, por tanto, un procedimiento reglado (licencia de obras, licencia de apertura...). En estos casos, la administración competente no puede sino aplicar el marco legal, seguir fielmente el procedimiento tasado y resolver puntualmente, autorizando o denegando el servicio. No cabe duda de que, precisamente, una de las funciones básicas de tales procedimientos es la de ofrecer seguridad jurídica a las partes, tanto a quienes solicitan y promueven la creación del servicio como a quienes pueden sentirse afectados por el proyecto. Es importante, pues, insistir en el estricto cumplimiento del procedimiento y en el aprovechamiento de las posibilidades que éste ofrece para que todas las partes puedan hacer sus alegaciones y exponer sus posiciones, en tiempo y forma.

Posiblemente, algunos de los problemas surgidos no se hubieran dado si se hubieran efectuado correctamente los pasos de información pública, notificación a las partes, respuesta a las alegaciones... Pero también es posible que en ciertos casos, por su especial complejidad o por determinadas circunstancias, a pesar de dar todos los pasos previstos en la norma correctamente, se hubieran seguido manteniendo posturas enfrentadas y rechazos. Esto no debería servir nunca como excusa; al contrario, la complejidad de una situación o la previsión de un posible rechazo a un proyecto deberían servir para tener un especial cuidado y empeño a la hora de informar, analizar posturas, tomar decisiones y procurar acercamientos, recurriendo, incluso, a mecanismos de conciliación o intermediación que existen o son usuales en otros campos.

Esta recomendación pretende contribuir a ello, partiendo de las experiencias recientes, tanto positivas como negativas. Trataremos, en primer lugar, de apuntar los problemas o carencias que, en ocasiones, pueden poner de manifiesto las reacciones vecinales.

Porque, independientemente de lo acertado o no de sus formulaciones o del modo en que éstas se presentan, escuchar a las comunidades vecinales y analizar sus argumentos puede servirnos para descubrir, en sus palabras o debajo de ellas, cuáles son los motivos de rechazo o qué aspectos son los que se ponen en cuestión. De una manera muy simplificada, pero tal vez didáctica, gran parte de los argumentos utilizados se podrían encuadrar bajo los siguientes epígrafes:

- a) *"No al servicio"*: por considerarlo inadecuado, un parche, que no va a la raíz de los problemas, contradictorio en sus propios objetivos...
- b) *"No a que sea aquí"*: en unos casos porque ya tenemos muchos otros servicios parecidos ("nuestra cuota de solidaridad ya está cubierta"); en otros, porque va a atraer hasta nuestro barrio problemas que no tenemos... Es decir, no se trata ya de razones contrarias a la bondad de un programa (por ejemplo, de reducción de daños asociados al consumo de drogas), sino a la ubicación concreta de un servicio.
- c) *"¿Por qué aquí y no en tal lugar?"*: Este tipo de argumentos tiene similitud con los anteriores (también pone en tela de juicio lo acertado de la ubicación), pero se plantea en términos de comparación, de agravio comparativo.
- d) *"No se nos ha informado ni escuchado"* suficientemente o previamente: no se nos ha consultado, no se tiene en cuenta nuestra opinión, no se han valorado las posibles consecuencias negativas para nosotros, se ha llevado el proyecto con sigilo, se nos presentan hechos consumados...

Bajo cada uno de estos tipos de formulaciones, expuestas de modos muy diferentes según las diferentes personas y situaciones, se puede descubrir el cuestionamiento de aspectos básicos y, con frecuencia, poco trabajados socialmente. Así:

- Se muestra el desacuerdo con determinadas políticas. (a)
- Se cuestiona la concentración de determinados servicios en ciertas zonas. (b)
- Se pone en cuestión la falta de planificación y una distribución equitativa de recursos. (c)
- Se protesta ante la falta de información y de cauces de participación. (d)

No se trata aquí -insistimos- de valorar lo acertado o no de los argumentos, ni tampoco de aceptarlos acriticamente, sino de tratar de comprender qué cuestiones básicas pueden alimentar estas posturas. Si existiese, por ejemplo, una planificación pública de determinados servicios, posiblemente sería más fácil defender, ante la representación vecinal de una zona concreta, la necesidad de que un determinado recurso se sitúe en dicha zona, al igual que otros similares se sitúan -o se situarán, de acuerdo con la planificación- en otras zonas. En todo caso, no parece casual que las reacciones contrarias o más virulentas se den, frecuentemente, en localidades o en barrios especialmente castigados por procesos de degradación o que se sienten marginados.

La experiencia de estos años -y, particularmente, de este último, en el que se ha dado una especial concentración de este tipo de problemas y quejas ante la Ararteko- permite también analizar cuáles son las fuentes de alimentación de los prejuicios, así como ciertas formas de actuación que sirven, objetivamente, para incrementar la crispación, enquistar los problemas y frenar su solución. Porque, con frecuencia, las reacciones de rechazo surgen o se multiplican no ante los problemas reales o experimentados, sino ante posibles o potenciales problemas basados en estereotipos y prejuicios.

Estos son, a nuestro juicio, algunos de los elementos que, consciente o inconscientemente, suelen servir para alimentar los prejuicios y agudizar los problemas:

- La falta de información directa y de canales de participación social (o su debilidad).
- El papel que a veces juegan los medios de comunicación, centrando toda la atención en los aspectos negativos.
- La inhibición o falta de liderazgo de las instituciones responsables.
- La falta de previsión sobre las posibles reacciones sociales y los modos de abordarlas.
- La tentación de dejar que el conflicto, sencillamente, se pudra o se vaya desactivando con el paso del tiempo.

Resulta enormemente preocupante constatar determinadas reacciones sociales de intolerancia y rechazo ante cualquier servicio dirigido a colectivos especialmente vulnerables o para personas excluidas que pueda resultar incómodo, así como las dificultades para hacer llegar información significativa sobre estos proyectos, establecer cauces de diálogo constructivo y buscar fórmulas que hagan compatibles diferentes intereses y derechos enfrentados.

Ciertamente, reacciones de este tipo ni son nuevas ni afectan a toda la población. Pero resulta preocupante su proliferación. Durante los últimos años se ha dado en

nuestra sociedad un importante desarrollo de los servicios sociales, y específicamente de los que pretenden frenar la exclusión y lograr una mayor integración de los colectivos marginales. Algunos proyectos también fueron, sobre todo en sus inicios, objeto de recelo y de rechazo. Pero, en general, estos recelos y rechazos iniciales fueron superados mediante la información y el buen hacer, demostrando con la práctica que tales recursos no sólo no atraen problemas, sino que resuelven problemas previamente existentes. No parece que estos aspectos positivos hayan calado socialmente.

Evidentemente, en la creación de estos servicios suelen ser muchos los agentes implicados: las instituciones, las asociaciones, los medios de comunicación, los propios colectivos de usuarios... Y a todos les corresponde -nos corresponde- un determinado papel.

A la institución del Ararteko le ha correspondido, en las intervenciones realizadas, algunas veces mediar entre las partes, y casi siempre recabar información e insistir ante las administraciones competentes en el correcto cumplimiento de la legalidad y de sus responsabilidades. En ocasiones, con motivo de la tramitación de alguna queja, esta institución no se ha limitado a efectuar la recomendación que ha considerado necesaria, sino que ha hecho llegar a la administración afectada una serie de consideraciones sobre los pasos dados o que, a su juicio, debían darse. Son esas consideraciones -realizadas normalmente al hilo de un determinado caso- las que se retoman aquí, en cuanto pueden ser aplicables a situaciones similares que puedan darse en el futuro y, por tanto, servir como elementos de prevención ante posibles problemas.

Así, respecto a la creación de servicios para colectivos de personas en riesgo de exclusión o situación de especial vulnerabilidad, la institución del Ararteko considera necesario que las administraciones competentes adopten, en todos los casos, una posición activa y de liderazgo que busque los siguientes objetivos:

- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a poblaciones en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.
- Favorecer la existencia y promover la utilización de mecanismos de participación que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, y posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones, ...) como del vecindario directamente afectado en todas las fases del proyecto (diseño, puesta en marcha, seguimiento...).
- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad... de programas y/o profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad o surge de la iniciativa social; y garantías también tanto para las personas usuarias del servicio como para los vecinos y vecinas del lugar.

- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.
- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas.

Por todo ello, la institución del Ararteko considera totalmente necesario que los responsables institucionales impulsen y lideren estos proyectos, tanto más porque - sobre todo en sus inicios- pueden provocar preocupaciones y recelos en sectores de la población o, más concretamente, entre las personas más próximas o que se sienten más directamente afectadas por ellos. Y plantea que el liderazgo institucional debe buscar la sensibilización social, la participación ciudadana, la planificación de las respuestas a las necesidades, la coordinación entre administraciones, el apoyo a las iniciativas sociales solidarias, la colaboración con los agentes sociales más comprometidos en la defensa de los excluidos, y la garantía del correcto funcionamiento de los servicios.