

Servicios Sociales: Reflexiones para después de una década

Lourdes GAITAN MUÑOZ

En 1982 se publicó la primera Ley de Servicios Sociales, en el País Vasco y en 1992 acaba de promulgarse la de Cantabria, con la que se completan 17 Leyes Autonómicas en esta materia. En estos 10 años puede considerarse que se ha conseguido implantar en nuestro país un sistema público de servicios sociales, hasta cierto punto homogéneo pese a su gran descentralización. Esto era un gran objetivo compartido, entre otros, por los estamentos profesionales. Pero frente a esta cara ¿cuál es la cruz del sistema? Este artículo tratará de mostrarla sirviéndose del comentario de los principios orientadores más comunes: universalidad, globalidad, integración. Enunciados tan ambiciosos corren el riesgo de quedar en papel mojado si no se define su alcance, se eliminan sus contradicciones o se aprecia su viabilidad.

Introducción

No son exclusivamente las disposiciones legales las que producen cambios en la vida social, sino que los cambios se han ido produciendo en el pensamiento colectivo, dando lugar a un estado de opinión que obliga a la adopción de modificaciones normativas. Luego, la aplicación de éstas produce efectos que se extienden al conjunto, incluso al no sensibilizado, el que no tenía formada opinión sobre el tema. Con ello, la concreción de un nuevo cambio ya está en marcha.

En la última etapa de la dictadura y en la de la transición política tenía un papel central la conquista de dere-

chos sociales y, entre ellos, el de una cobertura universal ante el infortunio, el de un acceso igualitario a ciertos beneficios que elevaran en bienestar personal y colectivo, ocupaban un lugar relevante, reforzado por los rasgos del modo de vida democrático que se aspiraba a alcanzar: participación ciudadana y control de la cosa pública.

La Constitución de 1978 recoge estos derechos y con ello se abre la posibilidad de ir concretando acciones que los materialicen. En el campo de los servicios sociales ha sucedido esto fundamentalmente a través de la legislación autonómica que, en diez años, ha perfilado un modelo de atención, evocado a veces como el sexto

sistema de protección social. Pero apunta ya la conciencia de la necesidad de mayor concreción para asegurar el cumplimiento de los principios establecidos.

En el presente artículo se realizará un repaso del proceso de implantación normativa y técnica de los servicios sociales, explicado y analizado ya ampliamente en la abundante literatura especializada. Pero, sobre todo, se tratará de poner de manifiesto algunos puntos que podrían pivotar el cambio y se aventurarán hipótesis sobre la posible orientación del mismo.

Se apunta también en el antes, en el durante y en el después el papel jugado por los profesionales en el proceso. Un conjunto, el de los profesionales de los servicios sociales, plural, en el que los trabajadores sociales son una parte, importante pero no exclusiva, que contribuye a la riqueza interdisciplinaria que la atención a problemas complejos requiere.

La pauta constitucional y la legislación autonómica

Los servicios sociales en nuestro país arrastran un problema de falta de definición que ha repercutido en dificultades en el momento de precisar niveles competenciales y organizativos, y que tiene una evidente manifestación en la jungla terminológica con la que estamos obligados a manejarlos.

Tal ha sucedido en el propio texto constitucional, en los estatutos y leyes autonómicas y en la ley de régimen

local, los tres elementos fundamentales que componen el dibujo del marco legal en el que se apoya lo que ha venido a ser, de hecho, el sistema público de servicios sociales.

Según bien sabemos, la Constitución Española contiene una única mención del término "servicios sociales" cuando, dentro del Título que versa sobre los derechos y deberes fundamentales dice, en su artículo 50 y refiriéndose a la tercera edad, que los poderes públicos promoverán su bienestar "mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

Por ello, cuando se pretende justificar un alcance más amplio de estos servicios es obligado recurrir a otros preceptos, dispersos por el texto constitucional, como son los contenidos en los artículos: 39, relativo a la protección a la familia y a la infancia; 48, de la promoción de las condiciones para la participación de la juventud; 49, de atención especializada a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales; o al punto 2 del artículo 9, que se refiere a la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para el pleno desarrollo del individuo y los grupos en que se integra y remover los obstáculos que lo impidan.

Pero es un término, para algunos anacrónico, que aparece listado en antepenúltimo lugar en el artículo 148.1 de la Constitución el que da pie de modo efectivo a todo el desarrollo posterior. Se trata de la capacidad otorgada a las Comunidades Autónomas

mas de asumir competencias en materia de asistencia social.

Aunque se preveían distintas vías para el acceso a la autonomía de nacionalidades y regiones la aprobación, entre 1979 y 1982, de todos los Estatutos de Autonomía, resolvió con rapidez este tema. Y en todos los Estatutos promulgados se incluyó la competencia en materia de asistencia social a la vez que (vuelta a la dispersión terminológica) se hablaba también de bienestar social, o servicios sociales e incluso de beneficencia ⁽¹⁾.

Arropadas por ellos comenzaron a elaborarse las distintas leyes autonómicas reguladoras, denominadas en su mayoría de Servicios Sociales, que han ido viendo la luz a lo largo de, casi exactamente, un decenio. El cuadro 1 refleja el orden de aparición de las 17 leyes, que comienza por la correspondiente al País Vasco, fechada el 20 de Mayo de 1982 y concluye con la de Cantabria, de 27 de Mayo de 1992, situándose en 1987 el mayor número de leyes promulgadas.

De la nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, no puede decirse que sea ambigua en la utilización de los términos que nos interesan, ya que menciona expresamente la "prestación de servicios sociales" en sus artículos 25 y 26, pero sí que no aporta ninguna claridad al tema del contenido y la extensión que deben tener estos servicios en el nivel local.

En términos coloquiales podríamos decir que el artículo 25 habla de lo que "pueden" y el 26 de lo que

"deben" hacer los municipios en cuanto a prestación de servicios. Mientras el primero de ellos se refiere a todos los municipios, el segundo acota las obligaciones según el tamaño de la población que se considere, reservando la de prestar servicios sociales solamente a los que tengan población superior a los 20.000 habitantes.

No es más explícita esta Ley al referirse a las competencias de las diputaciones provinciales. Solamente la disposición relativa a "la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal" (artículo 36.1.c.) puede ser indicativa para la actuación de estos órganos de la administración local en materia de servicios sociales.

Este es el panorama de sol y sombras que proyecta el marco legal de los servicios sociales, un sector por un lado muy dinámico, que se ha constituido como sistema de protección en un período muy corto de tiempo pero que, de otra parte, presenta inconcreciones y lagunas que, en el momento en que se debilite el consenso en el que de hecho se ha sostenido, o aumenten los requerimientos económicos para su mantenimiento sin incrementarse los recursos disponibles, pueden atentar contra su pervivencia.

En el apartado siguiente se hablará acerca del consenso y un poco más adelante de los puntos fuertes que dan consistencia a un sistema muy diversificado, todo ello antes de entrar en los puntos débiles y aún precisados de concreción.

Batalla conceptual y consenso básico

La consecución de un sistema público de servicios sociales ha aglutinado los intereses de los profesionales del sector antes y durante esos diez años que median entre la primera y la última leyes de servicios sociales. Pero como el modelo ideal podía tener diferentes versiones, también ha sido notorio el debate, así como el esfuerzo conceptualizador que, sobre todo en la primera etapa del período considerado, se hizo a lo largo y ancho del país. Este apartado quiere dejar constancia del tono de aquel acuerdo y de esta disensión.

En las primeras páginas del texto "Conceptos básicos del Bienestar Social" se dice que es éste "un sector confuso, al que bien se puede definir como un "conjunto borroso", ya que tiene la característica esencial de estos entes matemáticos, es decir, sus elementos mantienen una relación de pertenencia que no puede ser dicotomizada con facilidad" (VV.AA. 1987, 17). Los trabajos de aquel seminario trataron precisamente de lograr unas definiciones operativas y un esquema básico de relaciones entre conceptos. En la misma época, auspiciado por el Comité Español de Bienestar Social, se produjo un Glosario de términos, con la misma intención.

Pero el interés venía de más lejos porque lo cierto es que, como hemos apuntado anteriormente, el principal texto legal no lo había dejado demasiado fácil ¿Dónde apoyar una

forma de prevención, reinserción y atención de los problemas sociales que se alejara de viejas formas de prestación residual, financiadas a través de fondos especiales, escasas en su dotación y limitadas a pequeños sectores considerados susceptibles de ser incluidos en la asistencia pública, a la vez que se asemejara a los modelos existentes en los países considerados avanzados?

Al menos dos eran las vías posibles: incluirla en el sistema de seguridad social mediante una apertura y extensión del mismo al margen de la existencia de una contribución previa, o bien seguir la vía del desarrollo de las competencias autonómicas. Pero, en este caso ¿cómo hacerlo en el estrecho marco que la noción de asistencia social proporcionaba?

Según hemos visto prosperó la segunda opción, pero merece la pena que atendamos a las razones que se esgrimían en favor de la primera. En las I Jornadas Nacionales de Estudio del CEBS (abril de 1983) se presentó una comunicación que analizaba la posibilidad de encauzar la política de bienestar social mediante una centralización de las competencias a través del desarrollo del artículo 41 (relativo a seguridad social) de la Constitución.

Esta opción se apoyaba en que "La necesidad de crear una instancia unitaria que ordene y coordine actuaciones y criterios conduce a un sector importante de opinión a optar por la inclusión de los servicios sociales y asistenciales dentro del nivel básico de la Seguridad Social ..." (Casado, L. y Zabarte, M.E., 1983, 67).

La inquietud que reflejan estos autores ha seguido presente en ciertos momentos como una amenaza para la legitimidad del sistema. Se trataba de la preocupación acerca de la desigualdad que podría llegar a generar una diversidad normativa como la que empezaba a apuntarse desde las distintas Comunidades Autónomas. Por ello abogaban por "establecer una concepción unitaria de la política de bienestar social, que financiada con cargo a los presupuestos generales del Estado, englobase asistencia social y servicios sociales, bien articulándola dentro de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, bien dentro de un sistema público de servicios sociales..." (Ib., 70)

Pero muchos opinaban, por el contrario, que la descentralización era esencial para la funcionalidad del sistema. "Descentralizar supone traspasar la decisión y gestión a organismos territoriales que se hallan en contacto directo con la realidad a la que se sirve. En suma, supone renunciar a cierta autoridad del poder central para que las decisiones se tomen localmente" (Moragas, R., 1988, 93).

Y pese a que "... las críticas que se le han efectuado (a la gestión descentralizada) ponen de relieve que, desde un punto de vista estrictamente económico o hacendista no puede afirmarse, a priori, cuál de los dos sistemas de gestión es más idóneo" (Redondo, A. 1983, 83) los argumentos del tipo: descentralización igual a mayor cercanía, más eficacia y mejor servicio se impusieron, decantándose

definitivamente el modelo de un sistema público, cuya responsabilidad recaía principalmente en los entes autonómicos y locales, por mención expresa del artículo 148 y por efecto de la legislación autonómica.

Y junto a los esfuerzos de clarificación en el terreno jurídico, se desliza un correlato ideológico que, en una especie de escala de ascensión al progreso sitúa al bienestar social en la cúspide, que se va alcanzando a base de derribar palabras viejas: beneficencia, auxilio, asistencia... Como si la magia de las palabras pudiera hacer aparecer el bienestar social, por ensalmo de los servicios sociales.

En honor a la verdad debe señalarse que si bien los padres de la Constitución no prestaron oídos a la modernización en el lenguaje y del contenido de esta forma de protección, quienes elaboraron las leyes de servicios sociales sí lo hicieron. Al menos cabe suponerlo, ya que en ellas quedan reflejados muchos conceptos amasados durante el proceso de renovación teórica que tuvo lugar entre los trabajadores sociales españoles en la década de los 70, bajo la influencia latinoamericana en lo ideológico y europea en lo organizativo.

Entre el colectivo profesional, Casado y Guillén destacan la influencia de la que ellos llaman "Escuela catalana de servicios sociales", acerca de la que señalan cómo "Ya en la década de los 60 un grupo de asistentes sociales de Barcelona se interesaba vivamente por la renovación técnica y la reorientación política en el campo de lo que hoy es propio de los servi-

cios sociales" (Casado, D., 1987, 138). Su laboriosidad, la vinculación de algunos de sus miembros con la política activa y su rigurosa preparación técnica, han facilitado la difusión de sus ideas en muy distintos ámbitos.

También la planificación y la gestión de los servicios sociales han conocido en estos años la presencia en puestos directivos de trabajadores sociales que, sin lugar a dudas, han impreso rasgos específicos del trabajo social a su labor. Pero más importante aún que esto parece el grado de identificación de la mayoría de los trabajadores sociales con los objetivos del modelo que se iba implantando. Se han asumido sin discusión principios, modelos organizativos y pautas de trabajo. El discurso de la modernización de los servicios se ha multiplicado monocorde por todo el Estado y, la buena fe o la ausencia de reflexión, ha dado pie a cierto dogmatismo en la defensa de una forma de atención muy válida, pero no carente de imperfecciones, como cualquier obra humana.

Homogeneidad y diversidad

El panorama de diversidad no ha llegado a ser de disparidad, como podrían prever los más pesimistas. Los análisis de que disponemos ponen claramente de manifiesto que hay un importante sustrato común en todas las leyes autonómicas de servicios sociales, y aunque formalmente se observe distinto nivel de detalle y

matices que reflejan la idiosincrasia peculiar de cada contexto, hay una coincidencia en la definición de tipos de servicios, sectores de población de atención preferente, tipo de competencias asumidas y distribución de las mismas.

Por su parte la Administración Central, a la que por la vía de los hechos (asunción de competencias en los Estatutos y régimen de transferencias) le quedaron asignadas funciones de carácter general, tendentes a asegurar unos niveles básicos de servicios en todo el Estado y a facilitar servicios que quedaran fuera del alcance de las Comunidades autónomas, ha realizado considerables esfuerzos (a través de la Dirección General de Servicios Sociales y del propio Ministerio de Asuntos Sociales) para realzar y reforzar todos aquellos puntos comunes que ayudaran a visualizar algo que se iba pareciendo a un sistema esto es, a un conjunto estructurado de organizaciones formales.

Y lo ha hecho, por un lado, a través de la sistematización de la información y la documentación sobre servicios sociales. Por otro, de mucho mayor calado, a través de la implantación del plan concertado para el desarrollo de prestaciones sociales básicas del que hablaremos más adelante, ya que ahora vamos a apoyar nuestro comentario, precisamente, en una de las publicaciones ministeriales dedicada a la recopilación de las leyes autonómicas que regulan la materia y en la que se ofrece el siguiente esquema de infraestructura común al conjunto de estas leyes:

- Titulares de derechos.
- Principios generales.
- Áreas de actuación.
- Modalidades.
- Distribución de competencias.
- Organos de participación.
- Financiación.
- Iniciativa social. (M.A.S., 1990, 710-711)

Brevemente comentaremos la orientación general de algunos de estos apartados, en los que puede decirse que figuran grandes aciertos para conseguir un avance en la protección social en España si bien están formulados, en algunos casos, en unos términos tan amplios, que resultan prácticamente inoperativos.

Es en la enumeración de los "principios generales" donde se muestra claramente la inspiración de estas leyes. Hasta 22 principios diferentes llegan a ser enunciados en el total de los 17 textos legales. No obstante, no todos aparecen con la misma frecuencia: 16 leyes citan como principios la Prevención y Descentralización; 14 los de Responsabilidad Pública y Prevención; 13 incluyen además la Solidaridad, Globalidad, Integración y Planificación; Coordinación, Igualdad y Universalidad completan los 11 principios más frecuentes.

Según todas las leyes, los servicios sociales presentan dos modalidades: servicios sociales comunitarios, de base o generales y servicios sociales especializados. Los primeros son los que constituyen mayor novedad, puesto que los segundos están cons-truidos prácticamente sobre el molde de los dispositivos de atención a sec-

tores deprimidos, existentes en la etapa anterior.

La definición de los servicios sociales de base se inspira en varias fuentes. Por un lado toma como referencia los modelos organizativos de Inglaterra o Suecia, que se apoyan en la acción de los entes locales. De otra parte, el axioma "mejor cuanto más cerca de los ciudadanos" cuadra perfectamente con los pregonados principios de descentralización y participación (recordemos que son los dos más citados) y con la mentalidad emancipatoria de los que hasta entonces no habían sido otra cosa que apéndices u órganos subordinados de una Administración muy centralista. Es así como, arropada por el manto legal y promovida, potenciada e incentivada económicamente por las administraciones autonómicas, surge "ex novo" toda la red de servicios polivalentes (principio de globalidad), para todos los ciudadanos (principio de universalidad), de base municipal (principio de descentralización) que, al cabo de este decenio ofrece una cobertura casi total en la oferta de estos servicios.

Los servicios sociales especializados, por el contrario, suponen en su definición y en su enumeración el repertorio de las actividades sectoriales desarrolladas anteriormente por las diputaciones provinciales, o recibidas por vía de las transferencias del Estado. Familia, Menores, Juventud, Mujer, Tercera Edad, Minusválidos, Drogodependencias... son las denominaciones habituales de estos servicios: cajones clasificatorios tanto de

los colectivos "específicos" de personas como de los equipamientos "especiales" que en cada uno se incluyen.

Una vez más hay que recordar que las normas legales son producto de un contexto histórico y que en ellas suele observarse tanto el avance de un orden nuevo como el residuo de formas que se pretenden superar. En las leyes que comentamos se establecen las bases, muy idealizadas, para la creación de un sistema de servicios sociales universal y participativo, a la vez que se mantiene una rígida división en sectores de colectivos desgraciados, equivalente a un deslinde entre necesitados normales y especiales, que se lo pone muy difícil al principio de Integración. Sobre este punto volveremos más adelante.

En el diseño de competencias, las funciones de planificación, coordinación, inspección, investigación y evaluación, así como las relaciones con otras Comunidades y con el Estado se reservan al nivel autonómico. A los municipios se atribuye la responsabilidad del análisis de las necesidades, programación y gestión en el ámbito local. A las diputaciones o cabildos la cooperación con las actividades intermunicipales y cualquier otra que le sea delegada por el gobierno autónomo.

Con la financiación prevista, se ha asegurado, los servicios sociales "pasan a estar integrados en la financiación ordinaria de los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas rompiendo con la tradición que mantenía estos Servicios con fórmulas atípicas de financiación que no podían

garantizar la expansión del gasto" (Redondo, A., 1990, 103).

En relación con la financiación y las competencias, y afectando a la búsqueda de homogeneidad dentro de la diversidad, es preciso mencionar el papel desempeñado por el Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones sociales básicas con el que, al hilo de una financiación conjunta, en la que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas promueven la implantación de servicios en los municipios, aquélla consigue centrar a éstas en torno a la discusión de contenidos mínimos, evaluación y distribución equitativa de medios.

El Plan Concertado se define como "un concierto finalista con la garantía de financiación necesaria" que se construye "sobre la base de un objetivo prioritario: hacer totalmente conciliable lo que decían las Leyes de Servicios Sociales y lo que decía la Ley de Bases de Régimen Local" y que ha sido asumido por 16 Comunidades Autónomas (País Vasco coopera a nivel técnico pero financia sus proyectos por el sistema de cupo) en torno a unas líneas de actuación "conjuntamente aceptadas" que consisten en: que todos los servicios son de base y articulación municipal, que todos los municipios deben abordar unos mínimos en materia de servicios sociales y que es necesario establecer un marco de concertación y de cooperación, financiera y técnica que permita el cumplimiento de lo anterior. (de las Heras, P., 1990, 152-153)

Si el Plan Concertado ha conseguido o no consolidar ese marco de

concertación que pretendía y alejar aquel temor a la posibilidad de que una protección diferente produjera de hecho una discriminación en los servicios recibidos por los ciudadanos, en función de su comunidad autónoma de origen o de residencia, sería un tema específico de análisis que aquí no se va a improvisar.

La organización de la participación comunitaria (coherente con el segundo principio general más citado) en la orientación de los servicios sociales, constituye otro bloque temático regulado en las diferentes leyes. Suele revestir la forma de Consejos, escalonados paralelamente a los niveles competenciales, en los que se prevé que estén representadas distintas instituciones representativas de los intereses ciudadanos.

Por último, el papel de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en los servicios sociales es reconocido a través de distintas menciones de las leyes, aunque no tenga carácter general su inclusión en los principios orientadores de las leyes.

Clarificaciones pendientes

Frente al panorama de aparente homogeneidad que se acaba de presentar está la realidad de una puesta en práctica desigual y de un insuficiente desarrollo normativo, para dar concreción a los grandes enunciados de las leyes.

Esto preocupa a los profesionales del sector y aunque es cierto que "En materia de problemática organiza-

tiva en el ámbito de los Servicios Sociales... se ha prescindido de las teorías, considerándolas poco útiles a efectos de configurar una determinada práctica" (López, A., 1987, 151) lo es también que no han faltado serias reflexiones acerca del rumbo que deberían tomar estos servicios para responder auténticamente a las expectativas creadas acerca de ellos.

Este apartado dejará cuenta de algunas de estas aportaciones que, por el momento y el lugar en que se producen, resultan significativas. También se hará mención al contexto histórico y socioeconómico en el que los servicios sociales tendrán que desenvolverse en los próximos diez años.

Un primer grupo de aportaciones se encuentra entre los materiales de las I Jornadas de los Servicios Sociales en la Administración Local (Madrid, marzo de 1987). En ellos se señala la necesidad de "establecer planes de ordenación específicos para cada comunidad autónoma... sin por ello perder de vista ciertos caracteres generales comunes a todo el Estado español" (Gual, J., 1987, 15). Asimismo se hicieron propuestas sobre las necesarias reformas en el marco condicionante (marco legal, ordenación y gasto público) sobre racionalización y organización de los medios de gestión y equipos técnicos y sobre la propia orientación de las intervenciones (Pascual, J.M., 1987, 57-62).

En las II Jornadas celebradas bajo el mismo título en 1989, el contenido de las comunicaciones fue fundamentalmente descriptivo de los logros obtenidos en la gestión. No obstante,

en las breves conclusiones de este encuentro se continúa constatando "la necesidad de homogeneizar la legislación existente de forma vertical y horizontal para definir las prestaciones sociales básicas..." (FEMP, 1990, 340), pero como matices novedosos se apuntan que "se necesita la colaboración y cooperación de la iniciativa social en la gestión de ciertos servicios"; que "...convendría integrar a las Corporaciones Locales en sus mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación (del Plan Concertado)" y se mencionan las "relaciones bilaterales de los Servicios Sociales con las distintas áreas pertenecientes al ámbito del Bienestar Social".

Por último, en las actas del Seminario sobre El futuro de la Protección Social en España (Madrid, diciembre de 1989) se comentan como "objetivos pendientes" para la terminación del sistema, entre otros, la mejora del enlace entre los servicios sociales generales y especializados, la necesidad de una política directiva de inversiones desde la Administración Central, para reducir los desequilibrios en la distribución territorial de los recursos y la coordinación con la red del INSERSO allí donde no ha sido aún transferido este Instituto.

Como resumen de estas y otras aportaciones podría concluirse que los principales retos del sistema de servicios sociales se centran actualmente en los siguientes aspectos:

Concretar las competencias de las distintas Administraciones públicas en la acción social y articular complementariamente los servicios sociales

que se imparten dentro de un mismo territorio autonómico.

Regular el papel de las instituciones privadas de acción social y las condiciones en que sus actividades podrían pasar a incluirse en el sistema.

Proceder a la coordinación operativa con otros sistemas incluidos en el macroárea del bienestar social: seguridad social, sanidad, educación, cultura, empleo.

Redefinir el contenido y el alcance de las prestaciones sociales, genéricamente definidas como derechos de los ciudadanos.

Racionalizar las estructuras internas del sistema, sobre la base de un diagnóstico de su eficacia para atender a las demandas que se pretenden satisfacer.

Establecer la territorialización efectiva de los servicios de acuerdo con una planificación que considere: los dos niveles de atención, el deslinde de competencias, la mayor rentabilidad de los recursos asignados y los posibles cambios en la forma de atención, inducidos por cambios en la demanda.

Y todo ello en un momento en el que las dudas se ciernen sobre la viabilidad del Estado del bienestar, lo que resta fuerza al consenso que necesariamente debe estar presente en un modelo fundamentalmente pactista, como es el del sistema de servicios sociales. Pactista en cuanto que el reconocimiento formal de competencias de las distintas Administraciones y la disposición real de medios financieros de cada una de ellas, aboca a

fórmulas pactadas para evitar la más absoluta dispersión, solapamiento o ineficacia.

Quizá sea cierto que "el Estado del Bienestar ha conseguido superar la crisis en su doble vertiente de eficacia y de legitimidad" (Cotarelo, R., 1990, 124) pero en todo caso cabe señalar que esa legitimidad venía de la creencia en que un Estado social equivale a un Estado benefactor, capaz de garantizar a la vez desarrollo y distribución equitativa de los bienes, mientras que entra en crisis cuando parece que el Estado ya no puede garantizar los niveles de protección que había alcanzado en sus momentos de auge. Arrecian entonces las críticas a su incapacidad de gestión y a su despilfarro y se elevan como cantos de sirena renovadas fórmulas neo-conservadoras o neoliberales.

De ellas puede decirse que es el contexto de crítica al modelo del bienestar lo que les da su tono de modernidad y progreso, ya que en realidad "de lo que se trata es de un intento respaldado por elaborados e ingeniosos argumentos para reconducir el bienestar social en una dirección residual, con el propósito de reducir al mínimo el papel del gobierno en la previsión social" (Mishra, R., 1990, 117) es decir, las conocidas fórmulas de *laissez-faire* económico, darwinismo social y ayuda selectiva a los necesitados.

Quizá merced a la ruptura del consenso sobre las ideas y prácticas del Estado del bienestar, aquellos que están a favor del mismo afrontarán el desafío y ofrecerán una respuesta

ideológica adecuada, como afirma Ramesh Mishra (*ibid.*). Quizá el Estado del bienestar siga siendo cumplidor de su principio básico: conseguir el máximo de igualdad entre los seres humanos sin merma de las libertades públicas, como optimistamente sugiere Cotarelo (1990, 125).

Hacia la madurez del sistema

Reconociendo que la evolución del sistema dependerá no sólo de criterios técnicos, como algunos de los que se han relatado en el apartado anterior, sino también de presupuestos políticos y de modificaciones ideológicas en la propia concepción del bienestar, del papel del Estado y de los movimientos sociales, pueden preverse aún algunas vías de avance para el sistema que aquí se ha descrito, buscando la mayor coherencia al interior del mismo. Son las que van a sugerirse a continuación, agrupadas en torno al enunciado de principios en los que se refleja la finalidad de estas normas.

La descentralización de los servicios hasta el nivel municipal se planteó en un país con más de 8.000 Ayuntamientos, que en las zonas rurales pueden contener un volumen mínimo de población, estar muy dispersos y contar con deficientes y escasas comunicaciones. El modelo en que se miraba éste tenía, en el caso inglés, secular tradición de descentralización administrativa y en el caso sueco, se había procedido previamente a una

reducción del número de municipios. Es preciso reconocer la dificultad que se deriva de querer proveer de una misma calidad de servicios a los ciudadanos que habitan en lugares pequeños con escasos recursos (incluso en las arcas de su ayuntamiento) y a los que residen en localidades más grandes, con abundancia de medios pero a la vez con complejos problemas derivados de ellos.

Es preciso graduar la obligación municipal en la prestación de los servicios sociales y es justo descentralizar medios a la vez que competencias, pero también considerar el esfuerzo financiero realizado por los ayuntamientos en comparación con el destinado a otras áreas puesto que, en muchos casos, los servicios sociales siguen recibiendo, en los presupuestos municipales, la misma consideración residual que tenía el padrón de beneficencia.

El principio de participación se ha plasmado en una presencia delegada, encauzada por la vía de órganos representativos, en un momento de baja afiliación asociativa. Frente a esta participación programada, que diría Touraine, que no satisface las expectativas ni de la institución, ni de los técnicos, ni de los ciudadanos, cabe un modo de participación más directa e inmediata que se podría resumir en dos puntos. Primero, participación en la propia mejora personal, responsabilidad sobre uno mismo, autocuidado, no quedar depositado en algún "otro" que siempre responderá en último momento. Segundo, participación como derecho de respuesta a

la dulce tiranía ejercida por los técnicos: identificación del profesional responsable, posibilidad de elegir otro, derecho a recurrir las medidas de intervención.

El juego de responsabilidad pública/iniciativa social es posible que pueda contemplar unas reglas más abiertas o unas vías más plurales. No es demostrable que un Estado sea más social cuanto más intervencionista. Es falaz la oposición simplista público/privado, peor/mejor gestión. Habrá de adoptarse una u otra fórmula según sea más conveniente a los intereses manifestados por la gente y a las características de la demanda, sin que por eso el nivel público pierda su función de garantía de una disposición de medios, igualdad en el acceso a los mismos y una distribución niveladora. La iniciativa social (que no quiere decir empresarial pero tampoco se reduce a la inexistencia de finalidad lucrativa) más rápida en sus movimientos que la administración social, puede desempeñar un papel de vanguardia que vaya tanteando la eficacia de nuevas medidas. En todo caso es preciso recordar que "tanto las medidas en pro como en contra de la intervención pública recogen juicios de valor" (Rubio, M.J. 1.992, 80) pero en todo caso será preferible y más coherente, como dice esta autora, revisar el modo de intervención pública antes de descartarla.

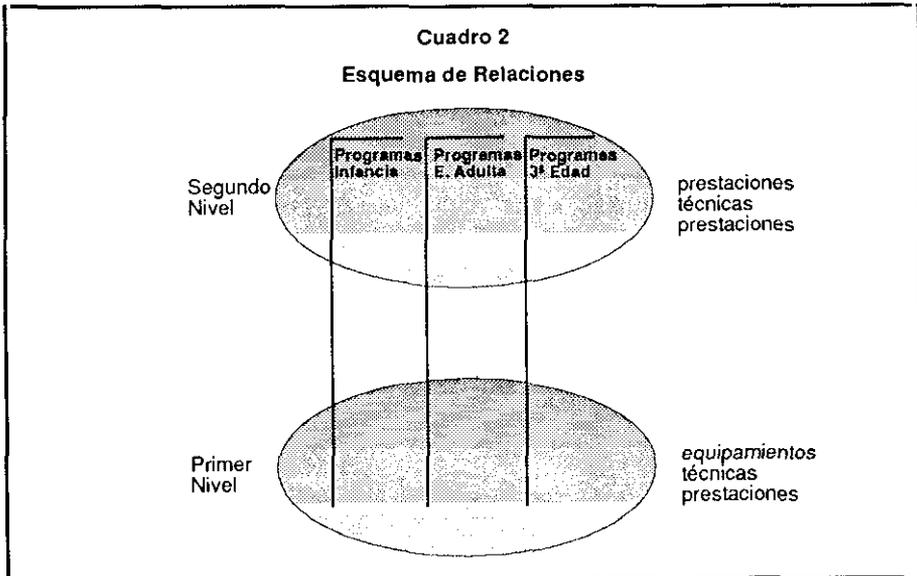
La coherencia del sistema con el principio de globalidad tiene que ver con la necesidad de superar la impermeabilidad que actualmente existe entre los dos niveles de atención, pri-

mario y especializado. El nivel primario más que puerta de entrada es un pasillo con respecto al especializado: se limita a conducir a él, vía tramitación o derivación. Los centros especializados tienden a ser de no retorno, los equipos técnicos son poco abiertos al intercambio para establecer estrategias de atención comunes entre generales y especializados, cada sector puede construir sus objetivos prioritarios de espaldas a los de otros (¿quién se preocupa de la igualdad de la mujer anciana con el varón anciano?). Todo ello dicho con el mayor respeto a las honrosas excepciones y a las sinceras declaraciones de intención.

La materialización de otro principio de los que se enuncian forzaría también una definición distinta del contenido de los niveles y una más estrecha relación entre ellos. Se trata

del principio de integración y del a él próximo de normalización. Es difícil sostener que se persiguen estas finalidades cuando el acceso a las medidas que pueden favorecerlas requieren una previa etiquetación del "colectivo", cuestión que lleva de por sí un estigma marginante.

Cabría imaginar otra forma de atención que dejara atrás los residuos de la asistencia sectorizada. En ella los servicios se clasificarían por su función técnica, no por sus destinatarios. Los ámbitos de intervención se definirían por las etapas de la vida que significan dependencia o exposición a factores de riesgo: infancia, edad adulta, tercera edad. Los programas de atención serían, simultáneamente, de prevención, promoción, asistencia y reinserción, implicando a la vez a los dos niveles, primario y especializado, y se centrarían en torno a problemas



sociales más generalizados en cada una de las etapas. El cuadro 2 es una aproximación gráfica de este modelo.

Para terminar, una referencia al principio de universalidad. Se ha dicho que el desafío de los Servicios Sociales es conseguir "aumentar el bienestar de todos y más el de los que menos", es decir, aplicar una discriminación positiva que neutralice el "efecto Mateo" por el que los mejor situados tienen mayor acceso a la consecución de toda clase de servicios. Quizá en función de estas consideraciones se deba distinguir universal de gratuito, definiendo como prestaciones básicas las de libre acceso y disfrute, y como complementarias aquellas que pueden estar sujetas a condición, sea esta la carencia de medios propios, el cumplimiento de una obligación o a través de una determinada circunstancia.

Son las anteriores más que predicciones, deseos acerca de la orientación con que podría iniciarse el debate sobre el desarrollo de los Servicios Sociales en los próximos 10 años.

REFERENCIAS

- CASADO, D. y col. (1987). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid. Acebo.
- CASADO, L. y ZABARTE, M.E. (1983). *Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social en Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid. Marsiega.
- COTARELO, R. (1990). *Crisis y relagitimación del Estado del Bienestar*, en *El futuro de la Protección Social en España*. Toledo. Junta de Castilla La Mancha y Col. CC. Políticas y Sociología.
- FEMP (1990). *Los Servicios Sociales en la Administración Local*. Madrid. FEMP

- GUAL, J. (1987). *Bases para la organización de los Servicios Sociales en la Administración Local en Los Servicios Sociales en la Administración Local*. Madrid. FEMP.
- LOPEZ, A. (1987). *Problemática organizativa: competencias y estructuras técnicas en Los Servicios Sociales en la Administración Local*. Madrid. FEMP.
- MISHRA, R. (1990). *Rompiendo la Nueva Ola: el Trabajo Social y del Desafío Conservador en R.T.S. nº 117*. Barcelona.
- M.A.S. (1990). *Servicios Sociales. Leyes Autonómicas*. Madrid. Mº de Asuntos Sociales.
- MORAGAS, R. y otros (1988). *Descentralización de los Servicios Sociales*. Madrid. Marsiega.
- PASCUAL, J.M. y DE LA RED, N. (1987). *Problemática actual de los Servicios Sociales en la Administración Local en Los Servicios Sociales en la Administración Local*. Madrid. FEMP.
- REDONDO, A. (1983). *Ordenación regional y eficacia de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas en Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid. Marsiega.
- REDONDO, A. (1990). *El sistema de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías en El futuro de la Protección Social en España*. Toledo. Junta de Castilla-La Mancha y Colegio CC. Políticas y Sociología.
- RUBIO, M. J. (1992). *Los fundamentos políticos del Estado del bienestar en Sistema*, 107. Madrid.
- VV.AA. (1987). *Conceptos Básicos del Bienestar Social*. Madrid. Ite. Colegio DD.LL.CC. Políticas y Sociología.

NOTAS

- (1) El frecuentemente citado artículo de M. Aznar "Normativa Constitucional y Estatutaria sobre los Servicios Asistenciales y Sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito" ofreció en su momento el detalle de los caminos seguidos y los modos adoptados para llegar a esta asunción de competencias. (Los Servicios Asistenciales y Sociales. Marsiega. Madrid, 1983)

Lourdes GAITAN MUÑOZ
Diplomada en Trabajo Social y Sociología.
Asesora Técnica en la Consejería de Integración Social. de la CAM