

**ALIANZA PARA LA DEFENSA DEL  
SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES  
DOCUMENTO DE REFERENCIA  
OCTUBRE DE 2011**

**A MÁS CRISIS, MÁS POLÍTICAS SOCIALES**

En España, en los últimos treinta años se ha logrado un avance significativo en el proceso de implantación de los servicios sociales, como expresión de una voluntad democrática y social. Se ha reconocido y promovido el bienestar social de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, en particular cuando encuentran obstáculos en el disfrute y ejercicio de los derechos sociales. La atención a las necesidades realizada por los servicios sociales, ha venido reduciendo desigualdades y exclusión, contribuyendo a la cohesión social.

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

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

Los servicios sociales en 1995 dieron lugar a 110.000 empleos de los cuales un 52% correspondía al sector privado, y hoy en día se está próximo a los 500.000 (en 2010 ascendió a 455.900) de los que el 77% se han creado en el sector privado, expresión de que este ámbito ha alcanzado unas dimensiones importantes lo que, unido a la complejidad actual, obliga a replantearse su transformación en un verdadero sistema que conforme el cuarto pilar del Estado de Bienestar, junto con los otros tres sistemas: educativo, de salud y de pensiones. Otros datos pueden dar idea de la incidencia y capacidad del sistema: muestra de este desarrollo son los cerca de 8 millones de personas que perciben anualmente servicios sociales básicos, las más de 700.000 personas que reciben hoy día servicios y prestaciones de atención a la dependencia.

Los avances apuntados en los servicios sociales no suponen obviar sus debilidades financieras, competenciales y técnicas. La concreción de los derechos subjetivos que comienzan a reconocerse en esta materia, en demasiadas ocasiones se remite a futuros desarrollos reglamentarios. Es un proceso inacabado, porque quedan territorios que todavía no han acometido todas las reformas legislativas. A esta situación se añade que el proceso de crisis social no favorece la existencia de la financiación suficiente para responder al volumen de demandas que se presentan.

Es necesario poner de relieve que en el año 2008 el gasto social en España, todavía en relación al PIB era 5 puntos inferior a la media europea y ello como consecuencia de que en el periodo de crecimiento económico (1994-2006), se destinó al conjunto de la Política social menos dinero del que nos correspondía en relación al nivel de riqueza alcanzado en nuestro país.

En el marco europeo el *Segundo informe bianual sobre servicios sociales de interés general 2009-2010* aporta datos de gran interés: en lo referente al empleo señala que creció mucho más rápido en el sector salud y servicios sociales que en otros sectores de la economía y que tiene un peso económico importante, ya que en la UE-27 genera alrededor del 5% del total de la producción económica. Este sector supuso en 2009 en términos de empleo un porcentaje sobre el total de población trabajadora de la UE que va del 18% de Suecia o el 13% de Reino Unido y Francia al 9,7% de Austria o al 7,7 de Malta. En el caso de España el sector representa el 7% del total del empleo, porcentaje que se encuentra dentro de los niveles más bajos de los veintisiete estados miembros. Sin embargo el crecimiento del sector entre 2000 y 2009 ha sido muy significativo en relación al conjunto de los países europeos, al haberse incrementado un 1,7 puntos porcentuales. Estos datos cuestionan aquellas miradas unilaterales que vieron en el pretendido crecimiento económico el impulsor de un verdadero desarrollo social, así se demuestra cuando se comparan los indicadores de desarrollo social con los de crecimiento económico, o cuando vemos la evolución de la pobreza en estos años.

El tamaño, los niveles de complejidad, la importancia socioeconómica adquiridos por los servicios sociales han puesto de manifiesto en los últimos años la necesidad de realizar una serie de cambios para favorecer su adecuación al papel social que estaban llamados a cumplir y a las dimensiones adquiridas, como única forma de lograr un sistema eficiente y eficaz. En este sentido se venían adoptando determinados cambios en los servicios sociales fruto de los diferentes intereses en presencia y dependiendo de las correlaciones de fuerzas en cada momento y realidad concreta, pero la virulencia que progresivamente está adquiriendo la crisis económica, al producir sufrimiento en millones de personas, ha irrumpido de tal manera en el proceso de reorganización que es un desafío a lo esencial del sistema. La situación actual amenaza con justificar cualquier medida que sirva para calmar a los mercados, incorporando a los servicios sociales la misma lógica de mercantilización y deslocalización utilizada en cualquier otro objeto de consumo, convirtiendo los derechos sociales a satisfacer en una serie de necesidades por medio de unas prestaciones públicas, en mercancías con un valor de cambio fijado en el mercado.

En España se están poniendo en entredicho las conquistas sociales en momentos en los que, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2010) y los Informes FOESSA (2007/2009) muestran el aumento de las tasas de pobreza durante la crisis y que la tasa de hogares que no reciben ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo ha pasado del 1,7%, en los años previos a la crisis al 2,7% en 2010. En términos absolutos se ha llegado a alcanzar una cifra de más de medio millón de hogares. Según estos informes en más de la mitad de los hogares en exclusión severa no se encuentran ingresos por trabajo. Se podría decir por ello que, a consecuencia de la crisis, han aumentado los hogares afectados por los distintos procesos de exclusión social cercanos al millón de personas (un incremento en torno al 11% en estos dos años de 2007 a 2009), si hablamos de la población total en España serían 8 millones de personas afectadas en riesgo y/o en exclusión social.

Las nuevas situaciones de pobreza indicadas están multiplicando las demandas al sistema de servicios sociales. Según datos oficiales, en 2009 los servicios sociales públicos ofrecieron información y/o ayuda a más de 8 millones de personas con dificultades de diversa índole, un

36% de la población española más que en el año anterior. En el mismo año, se produjo un enorme incremento de las demandas de ayuda recibidas por las entidades de iniciativa social para atender a las necesidades básicas debido a la insuficiencia de las prestaciones públicas. Por ejemplo, Cáritas tuvo que prestar ayuda de primera necesidad a alrededor de 800.000 personas, el 58% derivado de los servicios sociales públicos por no poder atenderlas. Frente a los recortes sociales, defendemos un incremento racional de las políticas sociales encaminadas a asegurar unos servicios sociales que avancen en el reconocimiento pleno de derechos subjetivos.

En la actual situación de crisis económica y financiera, los servicios sociales están llamados a contribuir de manera positiva y eficiente a la protección social de las personas que presenten una situación social y económica más desfavorecida. Los poderes públicos son los encargados constitucionalmente de contribuir a desarrollar e implantar unos servicios sociales que permitan mantener unos niveles dignos de protección social, mediante el incremento del gasto social público, contribuyendo simultáneamente a la creación de empleo y la dinamización de la economía real.

Es necesario seguir adelante y dar un salto cualitativo, mediante una estrategia que permita completar su universalización con una lógica de derechos subjetivos, y con unas prestaciones básicas garantizadas en el conjunto del Estado y en el marco de una amplia corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

Para ello, es preciso una profunda reflexión que permita compartir una visión estratégica de la reorientación del sistema público de servicios sociales, para lo cual es imprescindible tener claro hacia dónde dirigirse, de modo que los acontecimientos inmediatos no sean los que marquen la pauta. Supone todo ello plantear las cuestiones claves de cualquier sistema público que afectan a dimensiones como: la sostenibilidad, la suficiencia, la calidad y la equidad. Las necesarias medidas de urgencia para responder a situaciones excepcionales no deben servir como justificación para dilapidar los avances llevados a cabo en esta materia en los últimos treinta años.

Hoy más que nunca es necesario no perder la perspectiva internacional y europea como eje de referencia del planteamiento del sistema de servicios sociales. En el año 2006 Naciones Unidas aprobó una resolución en la que los derechos humanos se incorporaban como derechos fundamentales, y se mencionaban de modo explícito los servicios sociales. En este sentido el Tratado de Lisboa, por primera vez en la historia de Europa, estableció la incorporación en la Carta de los derechos sociales, los derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea.

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

cualificaciones, luchar contra la pobreza y modernizar los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir una sociedad cohesionada.

Otro elemento que conviene resaltar es la importancia que venía otorgando la Unión Europea a los servicios sociales, a los que concibe como un pilar de la protección social, esencial para la cohesión social, territorial y económica y para ello la Comisión Europea elaboró un documento: *Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea* (COM (2006)177, 26 de abril de 2006). Se resalta en el mismo que los servicios sociales ejercen una función de prevención y de cohesión social y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y para garantizar la realización de sus derechos fundamentales. Asimismo, se apunta que los servicios sociales, desde el punto de vista organizativo, funcionan en base al principio de solidaridad o universalidad; dependen de la financiación pública para garantizar la igualdad de acceso, con independencia del patrimonio económico o de los ingresos que se tengan; garantizan los derechos humanos fundamentales y protegen a las personas más vulnerables, al ofrecer respuestas polivalentes y personalizadas a las distintas necesidades; desempeñan un papel importante en la prestación de los mismos los proveedores sin afán de lucro; y son un tipo de servicios en los que existe una relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios, que no se puede asimilar a una relación comercial de tipo proveedor-consumidor, y que requiere la aplicación de la fórmula del pago por terceros.

## **RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**

La Carta Social Europea (Turín, 1961) establece en su artículo 14: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes contratantes<sup>1</sup> se comprometen: 1. a fomentar u organizar servicios que utilizando los métodos del trabajo social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social. 2. A estimular la participación de los individuos y de las organizaciones sociales o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”.

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

En los últimos treinta años en España se ha llevado a cabo un proceso de construcción del sistema de servicios sociales que ha permitido dotarle de una amplia red de servicios sociales

---

<sup>1</sup> Las partes contratantes a las que se refiere son: el Consejo de Europa y los Estados Europeos.

de atención primaria y especializados que si bien que no cuentan con recursos suficientes ante el incremento de la demanda suponen un cambio sustancial a la situación precedente.

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

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

El *Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales* ha constituido una herramienta clave para la sostenibilidad del sistema. Tras más de veinte años de implantación de esta herramienta es oportuno reflexionar sobre una reorientación del mismo. Hay que analizar los límites actuales, más allá de los recortes financieros a los que está siendo sometido el Plan como consecuencia de la crisis. Replantear, por tanto, los elementos conjuntos de cooperación que establece el Plan, no sólo con respecto a la cooperación financiera, sino que hay otras dimensiones, relacionadas con la cooperación técnica, que pueden llevar a proponer qué instrumentos son los más adecuados para el futuro. Analizar en este terreno los problemas que se han producido entre la aplicación del Plan Concertado y la de la Ley de Dependencia en el nivel de la administración local que denuncia, cada vez más, un trasvase inadecuado por algunas de las comunidades autónomas de los fondos del primero hacia las exigencias financieras derivadas del mandato legislativo de la segunda. Asimismo todo ello lleva aparejado una necesaria reorganización de la estructura del sistema

Se constatan graves déficits en la aplicación de los servicios sociales en lo que atañe a las pasarelas político-institucionales y, en concreto, a los problemas de coordinación con los otros tres sistemas de protección social. La estructura de competencias establecida en el Estado de las autonomías está produciendo, en el caso de los servicios sociales, algunos problemas que se han constatado de forma muy evidente tanto en el desarrollo del *Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales* como en la aplicación de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. En este sentido el poder dual, repartido entre la administración general del Estado y la de las comunidades autónomas, ha desplazado a un segundo plano a la administración local, estructura esencial para una implantación de unos servicios sociales personales. La

adecuación de la descentralización de los servicios sociales puede suponer una oportunidad para alcanzar el reequilibrio exigido en las competencias entre los distintos niveles administrativos implicados. El protagonismo del ámbito municipal en servicios de proximidad, como son los servicios sociales, aunque en teoría parezca una obviedad en la práctica es una estructura que necesita ser reforzada. En este sentido habría que mantener la actuación basada en el principio de la municipalidad con el que surgieron los servicios sociales, tomando en consideración y reforzando modalidades como las mancomunidades u otras que permitan conjugar los aspectos de dispersión poblacional territorial, debilidad financiera local y derechos a los servicios.

La equidad e igualdad son elementos consustanciales a los sistemas públicos; sin embargo no se debe dar por hecho, porque en la práctica el reparto de bienes y servicios no es equitativo y se están produciendo grandes desigualdades. Por lo tanto, también es necesario alcanzar la equidad desde la perspectiva de la oferta de las prestaciones. Desde el punto de vista de la ciudadanía es necesario que el sistema se perciba de una forma entendible y accesible, independientemente de la administración pública a la que corresponda la competencia de su desarrollo. La excesiva heterogeneidad del mismo lo hace muy complejo e incrementa los problemas de accesibilidad en muchas ocasiones. Los principios de descentralización y de igualdad que constituyen los principales ejes del sistema tienen que aplicarse de forma equilibrada de tal modo que se cumpla la garantía de acceso al sistema de servicios sociales de todas las personas que viven en territorio del Estado, como un derecho subjetivo.

La responsabilidad sobre el sistema de servicios sociales corresponde manera ineludible a las administraciones públicas, si bien se debe de realizar desde la complementariedad y la corresponsabilidad, sin excluir ninguna voz en la participación. La construcción de la sociedad se realiza a través no sólo de la potestad que la ciudadanía otorga a sus representantes públicos, sino de lo que la sociedad aporta, a través de entidades representativas tanto de personas afectadas como de aquellas que vehiculan una preocupación y solidaridad social.

Es imprescindible tener en cuenta lo que una sociedad es capaz de generar a través de iniciativas de la sociedad civil. La capacidad de autoorganización de una sociedad, la capacidad de generar respuestas innovadoras a las necesidades emergentes son la gran riqueza de una sociedad democrática. El auge e importancia de las organizaciones no lucrativas del tercer sector de acción social, así como del sector de la economía social son elementos imprescindibles a tener en cuenta a la hora de dar respuesta a la satisfacción de estos derechos sociales. Las propias organizaciones del tercer sector establecen entre los criterios fundamentales para el afianzamiento de un sistema de servicios sociales universal, garantista y de calidad la necesidad de un modelo de red de servicios sociales de responsabilidad pública.

La responsabilidad pública del sistema exige garantizar la suficiencia financiera y de inversión por parte de las Administraciones, la clara definición de lo que se considera Red pública de centros y servicios, la ampliación y fortalecimiento de la gestión directa dentro de dicha Red, la ordenación y ajuste de las distintas fórmulas de gestión indirecta que pueden aplicarse y la exclusión de fórmulas contractuales regidas por el derecho mercantil. El afianzamiento de la responsabilidad pública en la organización y gestión del sistema debe venir acompañado del fortalecimiento de la concertación social y la participación social, de manera que se democratice el diseño de las políticas necesarias y su evaluación.

## LA PRIORIDAD EN LAS PERSONAS

Los servicios sociales como cuarto pilar del Estado del Bienestar deben garantizar los mínimos de protección en las necesidades básicas de convivencia, en información y acceso a los recursos y en las oportunidades de inclusión y participación social para todas las personas.

El derecho a los servicios y prestaciones por dependencia es un ejemplo importantísimo, pero también lo es el derecho a la renta básica de ciudadanía, el derecho de los y las menores a recibir los cuidados y la protección que necesitan o el derecho a recibir apoyos que compensen fragilidad personal o de la red convivencia y de apoyo familiar personal, por poner sólo algunos ejemplos. Sin mencionar la prevención de crecientes dificultades para la inclusión social.

La simple protección no basta, es necesario que el acompañamiento a las personas se contemple en las carteras de servicios. El trabajo de apoyo social se debe de realizar para la incorporación desde el desarrollo personal y la proximidad. Se trata de progresar en la gestión integrada de procesos, superando la coordinación de carácter administrativo interdepartamental avanzando en la articulación y el acompañamiento de procesos o itinerarios de desarrollo personal.

La intervención social debe acompañar el proceso de personalización, a partir de la situación en la que el sujeto se encuentra y de sus potencialidades. La persona es el verdadero protagonista; el territorio lo es de su desarrollo. En este proceso la persona descubre y se interrelaciona con su entorno, aunque éste sea contradictorio. Desde ahí, en un proceso comunitario se descubre a sí mismo, reelabora su identidad y participa en el mismo.

La participación es causa y consecuencia del reconocimiento. Supone que el otro no es un objeto sino sujeto constructor de relaciones y de procesos de transformación personal y social. Por eso, la participación es otro de los retos fundamentales en este proceso de reorganización de los servicios sociales.

Las medidas institucionales de protección social sólo pueden ser eficaces y tener efectos duraderos, si se llevan a cabo en un entorno cívico impregnado de valores solidarios. Al fin y al cabo es en la sociedad donde se genera la convivencia, y el espacio donde se puede evitar la marginación o lograr la inserción de las personas, las familias y los grupos. Por eso, una concepción progresista de los servicios sociales debe impulsar en la sociedad estos valores solidarios y estas actitudes favorables para la convivencia positiva, superando actitudes o brotes de intransigencia en cualquiera de sus manifestaciones (racistas, fundamentalistas, etc.).

La población inmigrante ofrece la oportunidad de poner a prueba los valores solidarios de los que los servicios sociales deben ser referentes. Esta incorporación a la vida de nuestras comunidades de personas de otros países y otras culturas, permite activar nuevas potencialidades para la convivencia, enriqueciendo la misma desde la diversidad, pero también nos va a obligar a responder a conflictos derivados de las dificultades de integración social. No siempre va a ser fácil para los servicios sociales intervenir en estas situaciones, pero su proximidad a la vida cotidiana les hace especialmente sensibles a las mismas y pone a prueba la solidez de sus principios y de sus paradigmas.

El hábitat es un elemento determinante para la convivencia humana, por eso resultan absolutamente ineficaces medidas sociales dirigidas a prevenir la marginación o a lograr la

inserción social, cuando el entorno físico mantiene características inapropiadas para la convivencia. Es hora de que el urbanismo tenga en cuenta la perspectiva convivencial, contemplando los efectos que una determinada ordenación del territorio tiene o puede tener sobre la vida cotidiana de quienes lo habitan y sobre las dinámicas colectivas que, sobre él, puedan articular. Por ello se hace necesario incorporar la experiencia de los servicios sociales a los diseños urbanísticos. Se deben desarrollar e implantar Planes integrales para intervenir en entornos urbanos con especiales problemas de degradación o en los que incidan con especial relevancia connotaciones marginales o graves deterioros de la convivencia. Evitar, mediante actuaciones preventivas de carácter integral, la aparición de nuevos núcleos o asentamientos marginales.

La aparición de nuevas situaciones de necesidad en los hogares, la incapacidad para pagar facturas y la demanda de auxilio por quiebras económicas familiares se incrementa de manera exponencial y el desbordamiento de los servicios sociales comunitarios se evidencia en un incremento de la demanda del 37%, que satura la red municipal de servicios sociales, una Unidad de Trabajo Social atiende a 500 usuarios más cada año con los mismos recursos, teniendo que derivar usuarios a entidades asistenciales.

Las políticas deben tener como prioridad el desarrollo humano de las personas, centro de toda actuación, y los territorios. Reforzando la proximidad de los profesionales y los recursos existentes. La intervención social ha de incidir en la implicación activa de las personas, los grupos y las comunidades, en la superación de carencias y en el desarrollo de sus posibilidades de promoción. Evitar la pasividad, potenciar la autonomía sosteniendo y acompañando a las personas más vulnerables y excluidas. Favorecer el protagonismo de una ciudadanía más activa, informada y corresponsable.

Es preciso un sistema público que simplifique flexibilice y agilice la gestión, las estructuras, las redes y los procedimientos establecidos, como servicios a la ciudadanía.

## **POR UNA FINANCIACIÓN PÚBLICA**

Si bien la financiación de los servicios sociales en la primera etapa de construcción del sistema fue muy significativa en relación al punto de partida, lo cierto es que pronto resultó insuficiente para poder atender a las necesidades sociales que el sistema pretendía dar respuesta. Esta insuficiencia financiera unida a las duplicidades, consecuencia de una falta de articulación de los servicios, ha tenido como resultado la configuración de una estructura débil, cuya fragilidad aparece hoy con claridad ante el impacto de la crisis económica. El incremento de la demanda que se está produciendo y los recortes en la financiación del sistema suponen un cambio sustancial en relación a la situación precedente.

En España asistimos a un descenso inusitado de la financiación de este sector que alcanza cerca de un 40% entre los años 2006 y 2010 como se puede observar a partir de los datos disponibles sobre los Presupuestos Generales del Estado destinados a “otros servicios sociales del Estado” que indican que, entre los años 2006 y 2010, se ha producido un descenso en las aportaciones: de 397.129.780 euros en 2006 a 250.403.110 euros en 2010.

En tiempos de crisis como los actuales, el *Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales* para la financiación de la red pública de servicios sociales ha experimentado también un significativo recorte presupuestario, así en los años



2009 y 2010 la administración general del Estado transfirió la cantidad de 95.974.030 de euros cada año, es decir no hubo ningún incremento y en el 2011 la cantidad ha descendido a 86.433.150 euros. Además la financiación global del Plan se ha caracterizado por el esfuerzo de las comunidades autónomas por su parte y, especialmente de las corporaciones locales. Según los últimos datos disponibles en el año 2008, frente a la aportación de 95.092.000 de euros de la administración general del Estado, las comunidades autónomas contribuyeron con 333.045.000 euros y desde el ámbito municipal la cifra alcanzó los 570.410.000 euros, lo que significa que el peso financiero está recayendo en las corporaciones locales que financia cerca del 60% del Plan.

Si se tiene en cuenta la difícil situación financiera de los entes locales, su responsabilidad pública de cobertura de servicios sociales se encuentran en una encrucijada, por ello habrá que definir fórmulas de cooperación económica con las entidades locales, que complementen la aportación de éstas para garantizar la suficiencia y estabilidad, de forma que puedan mantener las estructuras básicas de servicios sociales y otros servicios de prestación obligatoria.

Por su parte la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* también está siendo objeto de un descenso en la financiación por parte de la administración general del Estado como muestran los datos oficiales, así en 2007 fue de 400 millones de euros, en el 2008 la cifra alcanzó caso 900 millones (889.894.299), en 2009 la cantidad aportada fue de 2.051.824.253 y en 2010 se inicia un descenso al financiar con 2.048.792.116 euros

Frente a esta situación, en el momento actual la mirada financiera al respecto debería tener en cuenta dos cuestiones: por una parte el incremento de las demandas sociales como consecuencia de la crisis, así como la incidencia que su cobertura tiene en la cohesión social ya indicada con anterioridad. Por otra parte el hecho constatado que el gasto en servicios sociales se reconvierte en inversión social en términos de impacto económico que tiene en el ámbito del empleo y en el desarrollo tecnológico, comentado anteriormente.

La reducción del llamado “gasto” en servicios sociales limita, por consiguiente, no sólo la capacidad de atender las necesidades sociales de los ciudadanos, sino que impide el desarrollo de su auténtica potencialidad: la cohesión social, la creación de empleo, su recuperación, y la generación de recursos económicos a modo de retornos productivos, tanto para la recaudación como para el consumo.

## **CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

La calidad de los servicios es un derecho de las personas usuarias de los servicios sociales y en consecuencia un objetivo prioritario del sistema público de los mismos. Es competencia de la administración pública establecer los criterios y estándares de calidad de las distintas actividades así como determinar los mecanismos que garanticen su cumplimiento.

La introducción de la calidad y control del sistema son elementos que se han ido incorporando en el marco legislativo de los servicios sociales, que se ha visto reforzado por las actuaciones de las administraciones públicas en este ámbito. De este modo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ofrece un marco común para la autoevaluación de la calidad en la Administración Pública; ha desarrollado la Guía EVAM (evaluación, aprendizaje y mejora), y ambas mediante la aplicación del modelo europeo de excelencia (EFQM) a la Administración Pública. También la Asociación Española

de Normalización y Certificación (AENOR) estructuró hace ya tiempo la certificación de calidad para las organizaciones de servicios sociales, en la *Familia de Normas UNE 158000*, donde se plasman unos requisitos mínimos y consensuados. Las comunidades autónomas empezaron a formular planes de calidad a principios de los años 90 y muchos ayuntamientos iniciaron planes de gestión de la calidad en esos mismos años. Pero la gestión de la calidad en las entidades locales aún no se ha generalizado. Es una metodología constantemente actualizada, con adaptaciones e incorporación de técnicas en constante evolución. La planificación y la gestión de la calidad se están convirtiendo en una exigencia para la contratación y para la concertación de servicios; pero, junto al avance que se está produciendo en el ámbito de la calidad, se echa en falta la estructuración de una inspección pública cualificada de los servicios sociales.

La “cultura” de la calidad en la gestión de los servicios sociales está cada vez más incorporada, tanto a nivel de formación de profesionales como en la incorporación de sistemas de gestión de calidad en la propia gestión de los servicios. De gran interés es la incorporación de las consultas de satisfacción realizadas a las personas usuarias de los servicios que se están llevando a cabo. Constituyen un elemento de opinión y de participación que hasta ahora se ha tenido poco en cuenta, ya que la mejora de la calidad repercute directamente sobre la ciudadanía usuaria a través de la introducción de tres elementos básicos: la incorporación de la formación continua, el control y seguimiento de los sistemas de gestión, y la introducción de mecanismos de gobernanza transparentes, donde la participación de los destinatarios sea clara y vinculante para el sistema.

Es imprescindible procurar un adecuado seguimiento de la situación, tanto en niveles de cobertura como de gestión, es necesario conocer de una manera eficaz las demandas y respuestas del conjunto del sistema. Esto, a su vez, permitirá una mejora de los mecanismos de planificación, básicos para la mejora continua de las carteras de prestaciones. Pero para implementar sistemas de calidad, que no meras certificaciones, es necesario dotar de recursos económicos a los agentes público y privados, que desarrollan el sistema de servicios sociales y sus carteras de prestaciones. Asimismo en paralelo desarrollar sistemas de evaluación de los resultados que alcanzan los servicios sociales en términos de incrementos de mejora de la calidad de vida de las personas conllevará la evidencia de los logros cotidianos de los servicios sociales lo que es un fundamento más de su legitimidad como sistema. Por ello se apunta la necesidad de la devolución de los resultados de las evaluaciones permanentes a las personas afectadas de manera directa y a la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, en relación a las organizaciones sociales como actores del sistema, es necesario superar las carencias de los actuales formatos y estilos de coordinación entre las mismas y los servicios sociales públicos. Las mejoras que introduzcamos en este sentido aminorarían dos deficiencias de los actuales mecanismos: las confusiones que producen a los ciudadanos unos sistemas ineficientes e informales de derivación, fundamentalmente desde los servicios de atención primaria hacia las organizaciones sociales; y la duplicidad de intervenciones, en beneficio de un sistema que potencie los principios de subsidiaridad y complementariedad.

Una sociedad integrada, sana, educada y con buenos niveles de convivencia, es el mejor escenario y soporte para el progreso tecnológico y económico. La contribución de los servicios sociales al logro de niveles adecuados de convivencia, incorporando a la misma a personas y colectivos con dificultades, contribuye a la articulación de la sociedad, favoreciendo la resolución de conflictos, y propicia el desarrollo de un sistema económico y social más igualitario. Conviene destacar también el potencial tecnológico de los servicios sociales. Este

sector tienen un gran potencial de desarrollo tecnológico relacionado, por ejemplo, con la superación de limitaciones personales (de movilidad, sensoriales...) o en el hogar. El impulso a estas tecnologías puede tener, además, utilidades colaterales que impulsen otros ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico, con efectos positivos para la economía.

Los recursos humanos de los servicios sociales para poder garantizar la correspondiente calidad tienen que incorporar las prioridades de una formación continua acorde con la dinámica social y los cambios que se generan en la misma; la necesidad de fomentar la investigación como ámbito de generación de conocimiento; el problema de la fragmentación profesional como consecuencia de la precariedad laboral; la reinversión en nuevas formulas de expresión y sistematización del saber; la necesidad de especializaciones frente a los diversos ámbitos de intervención social; la asunción de mayores responsabilidades profesionales en áreas del nivel organizativo, planificador y de gestión; y el encuentro de espacios comunes entre profesionales de la intervención y académicos.

En el marco legislativo es reseñable el hecho de que las nuevas leyes de servicios sociales contemplan los aspectos referidos a los recursos humanos. Éstas establecen de forma clara los derechos y deberes de los profesionales, no sólo de sus deberes laborales, sino de sus derechos y deberes como trabajadores de servicios sociales. Todas las nuevas leyes detallan ampliamente la formación continua y la supervisión del personal. Sin embargo, en la práctica no se cumple.

En cuanto a la innovación y la investigación tienen que perder su función periférica para situarse como protagonistas impulsores de los cambios frente a los retos actuales. Para ello la relación entre el ámbito profesional y el universitario es clave, la conjunción de espacios y fuerzas pueden permitir otorgar un mayor impulso y visibilidad a estudios, análisis, elaboración de documentos que den cuenta de la realidad e importancia del sistema de servicios sociales y encuentren cabida en los sectores mediáticos y en las agendas políticas.

## **DEFENDEMOS EL CUARTO PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR**

La consideración de los servicios sociales como el cuarto pilar del Estado de Bienestar ya se recoge en nuestro país con precisión en la propia exposición de motivos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Ley 39/2006 de 14 de diciembre. Esta Ley incluso llega a apuntar aspectos relacionados con la propia “arquitectura” de los servicios sociales, hasta el punto de considerar el Sistema de Atención a la Dependencia como uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación del sistema público de servicios sociales. En este sentido en su artículo 16 lo hace de forma expresa: *“las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas”*

Cabe considerar aquí algunos fundamentos y referencias que reclamen la importancia de los servicios sociales en la actualidad como cuarto pilar del Estado de Bienestar.

En la actual situación de crisis económica determinados sectores cuestionan los planteamientos alcanzados en el 2006. Sin duda la situación actual de crisis reclama cambios en el modelo económico y social, pero la orientación de dichos cambios en parte dependerá del protagonismo de la ciudadanía, de su empoderamiento, para definir la necesaria renovación del pacto social sobre el que se sustenta el orden constitucional que ha de hacer efectivas la libertad

y la igualdad de todas las personas como garantía de sostenibilidad de la democracia y de los sistemas públicos de protección social sobre los que se cimenta el Estado de Bienestar.

La actual ofensiva del capital financiero internacional, en el marco de la interdependencia mundial, precisa unos planteamientos que vayan más allá de nuestras fronteras, es necesaria una nueva gobernanza eficiente, con capacidad de intervención transnacional. Se trata de fijar la mirada en la reivindicación de los derechos sociales como derechos fundamentales, de abrir el debate necesario sobre la renovación del pacto de ciudadanía para la garantía del desarrollo humano, que permita hacer efectivos los derechos sociales como derechos humanos universales.

Esta Alianza encuentra su fundamento en la necesidad de construir, frente a la crisis, un modelo diferente, basado en un desarrollo humano sostenible y armónico, definido sobre la base de los derechos humanos, de carácter universal, e inalienable, así mismo indivisibles; no hay una jerarquía entre diferentes tipos de derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, son derechos humanos.

Por ello, asegurar los derechos ciudadanos en materia de libertades públicas y de derechos sociales, requiere el reconocimiento de ambos como derechos fundamentales constitucionales. En la actualidad, en nuestra Constitución, la educación es el único derecho social reconocido como derecho fundamental, al igual que las libertades. Sin embargo, el resto de derechos sociales, salud, seguridad social y servicios sociales, son derechos enmarcados en “principios de política social” que permite que los poderes públicos puedan regularlos de acuerdo a sus diferentes opciones ideológico-políticas.

En la situación actual es necesario reclamar la vigencia del *Tratado de Reforma* de Lisboa aprobado en diciembre de 2009, tratado que incorpora la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales, de obligado cumplimiento para los países miembros, a excepción de Inglaterra donde la Carta no tiene aplicabilidad en los tribunales británicos.

El Tratado desarrolla los objetivos de cohesión económica y social, manifestando la voluntad de atender al pleno empleo y al progreso social, así como combatir la exclusión social y todo tipo de discriminación. Lo más característico es el hecho de que los derechos sociales se configuran en el Tratado como derechos fundamentales de la ciudadanía europea, en el que se integran tanto los históricos derechos fundamentales referidos a los derechos civiles y políticos, como los derechos sociales.

Los derechos fundamentales constituyen una Parte del Tratado definido como "*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*", de la que a efectos de Políticas de Integración Social se destacan los apartados de *Igualdad y Solidaridad*: Todas las personas son iguales ante la ley; se prohíbe toda discriminación ejercida por razón de sexo, etnia,...; deberá garantizarse la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos; los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados para su bienestar; las personas mayores tienen derecho a una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural; las personas con discapacidad tienen derecho a su autonomía, integración social y profesional y a su participación en la vida de la comunidad; la Unión reconoce y respeta el derecho a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales... ; con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza se reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una vivienda digna a quienes no respondan de recursos suficientes...; toda persona tiene derecho a la prevención y atención sanitaria en las condiciones establecidas por las prácticas internacionales...; la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés no económico general... con el fin de

promover la cohesión social y territorial.

El compromiso de las organizaciones firmantes y de las ciudadanas y ciudadanos, a título personal, es cooperar con el mantenimiento y potenciación de unos derechos subjetivos básicos a los servicios sociales para todas las personas que vivan en el territorio del estado en situación de igualdad, controlando y exigiendo su cumplimiento e impulsando la implicación ciudadana. Reivindicamos que los derechos sociales se establezcan como derechos fundamentales constitucionales de la ciudadanía.