

LOS AGENTES SOCIALES EN EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD. INQUIETUDES Y RETOS DESDE EL TERCER SECTOR

MIGUEL ÁNGEL MILLÁN ASÍN¹

Fecha de recepción: Mayo de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: Junio de 2010

RESUMEN: La presente reflexión empieza planteando una serie de inquietudes en torno al papel de los agentes sociales en el sistema de Servicios Sociales, centradas especialmente en torno a los conceptos de Responsabilidad, Titularidad y Gestión pública o privada de los Servicios Sociales. A continuación se exponen doce retos que consideramos necesario afrontar para un mejor funcionamiento de los servicios sociales.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad, Titularidad, Gestión, Sistema público, Empresas, Entidades sociales no lucrativas.

The social agents in the social services system of quality. Worries and challenges from the third sector

ABSTRACT: The present reflection starts posing a series of interests about the role of social agents, centred especially around the concepts of Responsibility, Ownership and Public or Private Management of social services. Next twelve challenges are explained that we consider necessary to face for a better operation of the social services.

KEY WORDS: Responsibility, Ownership, Management, Public system, Companies, Non-profit social entities.

La Fundación Summa Humanitate es una entidad sin ánimo de lucro, que tiene como misión contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y apoyar a las entidades religiosas y sociales no lucrativas en su compromiso social, mediante la búsqueda de

¹ Fundación Summa Humanitate. E-mail: mamillan@fundacionhumanitate.org

soluciones a sus necesidades, el desarrollo de proyectos y la prestación de servicios.

Nuestra especialidad son los servicios sociosanitarios, especialmente centrados en la atención a personas en situación de dependencia, aunque también actuamos, en menor medida, con otros colectivos sociales, como personas sin hogar, inmigrantes, menores de protección, mujeres... Tenemos también una línea de trabajo muy importante en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. En la actualidad gestionamos o colaboramos en la gestión de más de 40 centros en toda España, con unos 600 trabajadores contratados. Sin contar los voluntarios y los servicios de asesoría o consultoría que realizamos.

Hago esta mención al «quiénes somos» en la medida que puede servir para situarnos en el contexto de esta mesa redonda. Quiero resaltar que nuestro ámbito de relación se mueve básicamente dentro de lo que llamamos Tercer Sector, aunque con importantes relaciones con empresas interesadas en el desarrollo de la llamada responsabilidad social.

Desde esta experiencia en el sector exponemos algunas de nuestras inquietudes, así como una serie de retos que considero debemos abordar los agentes sociales en el campo de los servicios sociales.

A. INQUIETUDES

RESPONSABILIDAD-TITULARIDAD-GESTIÓN

«Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

Artículo 1.- «Objeto de la Ley»

1. La presente Ley tiene por objeto *garantizar*, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, *el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía*, para promover el bienestar social del conjunto de la población y contribuir al pleno desarrollo de las personas.

Artículo 3.- «Sistema de Servicios Sociales»

1. El *sistema de Servicios Sociales* está integrado por el conjunto de recursos, prestaciones, planes, programas, proyectos, equipamientos y equipos técnicos, de *titularidad pública y privada*, que se destinan a la atención social de la población y contribuyen de forma integrada y coordinada a la consecución de los objetivos de las políticas de servicios sociales».

Es una gran conquista social —y nos alegramos por ello— que el tema de los Servicios Sociales esté concebido en nuestras leyes como un derecho de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, hay un amplio consenso en que corresponde al Estado y las diferentes administraciones públicas la responsabilidad de garantizar el ejercicio de este derecho, como un derecho universal de acceso a los servicios sociales. Teniendo claro que el sistema de servicios sociales —cuarto pilar del Estado de Bienestar— es una parte dentro del conjunto de la política y la acción social del Estado.

El problema viene —de ahí nuestra inquietud— cuando se quiere reducir el sistema de servicios sociales a un sistema «público» de Servicios Sociales, de titularidad y gestión pública. Son interesantes las matizaciones al respecto de las diferentes Leyes de Servicios Sociales Autonómicas.

Puede ser un elemento de debate el definir qué tipo de servicios sociales han de ser exclusivamente de titularidad pública y porqué. Otro elemento de debate es definir, dentro de aquellos servicios sociales de titularidad pública, cuáles son susceptibles de ser gestionados por entidades privadas y porqué. Más aún, en el caso de aceptar la gestión de servicios públicos por parte entidades privadas ¿se ha de favorecer o discriminar de alguna manera al sector no lucrativo respecto al lucrativo?

En general, las leyes defienden la existencia de un sistema de servicios sociales tanto de titularidad pública como privada, que debe estar integrado y coordinado. Y reconocen también la posibilidad de concertar con entidades privadas la gestión de servicios de titularidad pública. Sin embargo, con frecuencia salen noticias en los medios de comunicación de denuncias de grupos políticos o sociales contra la «privatización» de los servicios sociales. Denuncias que presuponen que esto es algo terriblemente perverso de por sí, y que se va a traducir en un peor servicio, lo que afectará a los derechos ciudadanos.

En este debate echamos de menos la referencia al principio de subsidiariedad, que es un principio fundamental en la conformación del espacio social europeo. Y, ya que estamos en una universidad católica, recordamos también que el principio de subsidiariedad es fundamental dentro de la doctrina social de la Iglesia. Pero la realidad es que en nuestro país hay una opinión relativamente extendida de que la participación de las entidades privadas en los servicios sociales es subsidiaria de lo público, que ha de tener todo el protagonismo y la iniciativa. El Tercer Sector queda supeditado a lo público y lo más que puede aspirar es a colaborar con él en los ámbitos que se le permitan. No se aprovechan las sinergias y la posibilidad de enriquecimiento mutuo. En cierto sentido, a veces, ante algunas expresiones que se oyen, parece que estemos ante un estado perdonavidas al que casi hay que darle las gracias por permitirte siquiera existir.

REDUCIR LA PARTICIPACIÓN A LA GESTIÓN.

A pesar de lo dicho anteriormente, la realidad, afortunadamente, es que es muy habitual la participación de las entidades privadas —sean o no lucrativas— en la gestión de servicios sociales de titularidad pública. Pero, aun siendo algo positivo, nos crea inquietud que se reduzca a veces sólo a esta faceta de la gestión la participación de las entidades sociales.

Consideramos que esto es aplicar un enfoque «mercantil» a las entidades sociales, consideradas como meros proveedores de servicios, sin tener en cuenta otras dimensiones importantes que puede aportar el sector social, como son la dimensión expresiva, participativa, reivindicativa, innovadora..., así como de fortalecimiento del tejido social en los territorios ².

LA TRAMPA DE LOS CONCURSOS Y CONCIERTOS PÚBLICOS

Una de las críticas a la privatización de los servicios sociales públicos es que se reduce la calidad y se perjudica a los trabajadores. Y en ocasiones hay que reconocer que puede ser verdad. Pero a veces es responsable la propia administración pública.

Por un lado, a través de concursos con unas bases tan leoninas que hacen que ni siquiera se presenten las entidades mínimamente serias y responsables. Por otra parte, más allá de lo que digan las bases del concurso, a menudo predomina el factor coste por encima de todos los demás, seleccionando, por tanto, la opción más barata, aunque se aleje hasta tal punto de sus «competidores» que parezca una bajada temeraria. Y luego pasa lo que pasa.

Todos los que estamos en el sector jugamos con parámetros económicos parecidos, empezando por el más relevante, que es el de los costes de personal. Está claro que hay entidades que pueden ser más eficientes que otras en su gestión y justificar así unas ofertas económicas más ajustadas. O ser más caras por usar unos parámetros de calidad más exigentes que la media del sector. Pero no es ningún secreto que determinadas propuestas económicas sólo se pueden sostener a costa de empeorar las condiciones laborales de los trabajadores y no respetar determinadas exigencias mínimas de calidad. Y, a medio plazo, tener unos trabajadores mal pagados y/o con malas condiciones laborales va a repercutir en el servicio que se presta.

Otro aspecto discriminatorio que nos ha tocado vivir en alguna ocasión tiene que ver con cierta mentalidad en algunos responsables públicos. Nos

² En esta línea de reflexión se sitúan algunas de las conclusiones de un estudio realizado sobre el tema en Andalucía. Cfr. M.^a A. ESPADAS ALCÁZAR, *El tercer sector construyendo ciudadanía. La participación del tercer sector en los servicios sociales de Andalucía*, Madrid: Universidad Complutense, 2006.

referimos a la idea de que un servicio prestado por una ENL ha de ser necesariamente más barato que el de una empresa. Recuerdo el argumento del jefe del área de menores de una C.A.: «Como tenéis voluntarios, vuestro coste plaza ha de ser menor y, además, a diferencia de las empresas, no tenéis que tener beneficios económicos». Significa que a la empresa hay que pagarle más la plaza concertada porque tiene que tener beneficios. Al final la decisión es clara: lo tomas o lo dejas.

La realidad es que al final la mayoría de las entidades sociales entramos en este juego de los concursos y los conciertos, u otras fórmulas de financiación, aceptando lo que hay. También es cierto —conviene resaltarlo— que algunas entidades sociales no hacen análisis económicos correctos de sus costes. En estos casos, la alegría que muestran por haber conseguido ciertos acuerdos económicos sólo refleja su ignorancia en este ámbito.

LA ¿EXCLUSIÓN SOCIAL?, DE LAS CLASES MEDIAS

*«De ahí que haya podido decirse que los servicios sólo para pobres son sólo unos pobres servicios. En cambio, cuando los servicios sociales son para todo el mundo, han de responder a las expectativas sociales, han de alcanzar los niveles esperados por toda la sociedad. Está también la cuestión de los derechos sociales: si los servicios sociales no fueran procurados por todos para todos, solo serían accesibles a quienes no pudieran pagarse la satisfacción de sus necesidades en el mercado privado, con el consiguiente sentimiento de inferioridad y estigma y la violación de los derechos sociales de una parte de los ciudadanos»*³.

Es muy positiva la apuesta por la universalidad que reflejan las Leyes de Servicios Sociales. Es un principio también básico en la comúnmente llamada Ley de la Dependencia (Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).

Sin embargo, la realidad es que en muchos ámbitos de la acción social, incluidos los Servicios Sociales, existe una valoración de la renta económica personal o familiar que suele dejar fuera a las clases medias, que son, precisamente, las que más impuestos pagan en este país. Es típico el caso de las Residencias de personas mayores. Una persona de clase media no suele poder pagar el precio de una plaza residencial privada, pero tampoco puede acceder a una residencia pública por superar cierto nivel de ingresos (situación que puede empezar a cambiar con el nuevo enfoque de la Ley de la Dependencia).

³ MANUEL MOIX MARTÍNEZ, «El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto», *Cuadernos de Trabajo Social*, 140, vol. 17 (2004): 131-141.

Gente que ha estado pagando sus impuestos y cotizando a la Seguridad Social durante gran parte de su vida se encuentran con dificultades de acceso a servicios a los que acceden con facilidad personas que no han cotizado nunca a la Seguridad Social o que nunca han pagado impuestos. Creemos comprensible su situación de malestar y el sentimiento de «exclusión» que a veces manifiestan. La solución no es fácil, pero dejamos constancia de nuestra inquietud. En cualquier caso, conviene seguir profundizando en el principio de universalidad en el marco de los derechos sociales.

B. RETOS

1. *El reto de las etiquetas y los prejuicios respecto a los agentes sociales.*— A pesar de que nuestro discurso social sea contrario a los prejuicios y a colocar etiquetas a las personas o los grupos sociales, la realidad es que somos los primeros en no poder sustraernos a esta situación. Y en el tema que nos ocupa, podemos pensar en las etiquetas que ponemos a los diferentes agentes sociales. Si hablamos de servicios sociales públicos, caemos en tópicos de funcionarios, burocratización e ineficiencia, aunque haya servicios sociales públicos realmente modélicos y vanguardistas. Si hablamos de empresas, son poco menos que el diablo con cuernos, poniendo a todas en el mismo saco, a pesar de sus diferencias de origen y funcionamiento. Desde otro ángulo, también es un tópico que las empresas sean *per se* el paradigma de la eficacia y la eficiencia. Y hablando de las ONGs, también sabemos que no es oro todo lo que reluce. Hay fundaciones o asociaciones que, cuando las conoces, te escandalizan. Pero, por otro lado, están aquellas que no son sólo un ejemplo de compromiso ético sino, también, modelos de eficacia en la gestión.
2. *El reto de los modelos y estilos de gestión.*— Más allá del debate entre público o privado, lucrativo o no lucrativo, consideramos que hay que afrontar los diferentes modelos de Servicios Sociales y de estilos de gestión existentes y los resultados que se obtienen. En publicaciones del ámbito empresarial, se publica periódicamente el *ranking* de las empresas mejor valoradas para trabajar en ellas, aquellas en las que la mayoría de los trabajadores aspirarían a poder trabajar. Por el contrario, podemos imaginarnos cuales son las características de aquellas en las que nadie querría trabajar. Hablando de servicios sociales, podemos pensar en porqué algunos son bien valorados por los «usuarios» de los mismos y por los propios trabajadores y otros no, más allá de cual sea la entidad gestora.

3. *El reto de la diversidad como riqueza.*— El mundo de los agentes sociales que intervienen en los Servicios Sociales es extremadamente diverso. De todos los colores y para todos los gustos. El reto es considerar esta diversidad como una riqueza y sentirnos orgullosos de esta diversidad, sin aspirar a una uniformidad empobrecedora. Hoy que tanto se habla de valorar y gestionar la diversidad en nuestras sociedades y organizaciones, tenemos que aplicarlo también en la acción social. No podemos ser excluyentes entre nosotros mismos.
4. *El reto de los marcos de referencia comunes.*— Aunque parezca una contradicción con el punto anterior, desde el respeto a la diversidad hemos de ser capaces de construir marcos de referencia comunes para poder entender. Esto empieza por el propio lenguaje. A veces no nos entendemos simplemente porque no empleamos el mismo lenguaje. Al menos deberíamos ser capaces de llegar a un mínimo consenso en la terminología. Y lo mismo podríamos decir respecto a unos consensos teóricos, metodológicos y técnicos de mínimos.
5. *El reto del conocimiento y de los análisis científicos.*— Aunque se está avanzando, queda mucho por hacer respecto a gestión del conocimiento en la acción social en general y en los servicios sociales en particular. Nos referimos tanto a la generación como a la transferencia del conocimiento. ¡Cuánto hacemos y qué poco aprendemos de lo que hacemos! Y, sobre todo, adolecemos de falta de análisis que tengan un mínimo rigor científico. En el fondo, tal vez porque no hemos llegado a incorporar una mentalidad científica al ejercicio de nuestras profesiones, a pesar de haber realizado carreras universitarias. (Una consecuencia grave es que se publican luego normativas con exigencias técnicas y de personal que disparan los costes de los servicios y no tienen fundamentación científica o técnica. Basta con hacer una comparativa entre normativas autonómicas para unos mismos servicios.)
6. *El reto de la calidad y la innovación.*— Este reto está claramente vinculado con el anterior. Dificilmente avanzaremos en calidad y en nuestra capacidad de innovación sin mejorar nuestra gestión del conocimiento. Revisando nuestros procesos y nuestros resultados, pero revisando también nuestras bases teóricas. Es la paradoja de las normas ISO: nos pueden certificar que hacemos estupendamente, ¡lo que no tendríamos que hacer! Y siendo creativos, no sólo a base de intuiciones sino también sabiendo aplicar las técnicas de fomento de la creatividad. Con una capacidad de cuestionamiento permanente (propio de la mentalidad científica) y siendo capaces de arriesgar en proyectos realmente innovadores.
7. *El reto del «empowerment» ciudadano.*— Tal vez sea este el reto principal que debemos afrontar. Creernos realmente el tema de la ciuda-

danía y de los derechos de los ciudadanos. Y un derecho básico es el de respetar, e incluso favorecer, la capacidad de decidir de los propios ciudadanos, tanto a nivel individual como grupal. Y potenciar las energías relacionales y los recursos de la comunidad. Se trata realmente de servir a los ciudadanos y no servirnos de ellos. Pero luego hay decisiones que nos asustan. Por ejemplo, ¿por qué los ancianos no quieren ir a las residencias? ¿Hasta qué punto se respeta realmente su capacidad de toma de decisiones sobre su vida (incluso las que les perjudican)? Y un tema polémico: ¿Por qué genera tanto rechazo el cheque-residencia o el cheque-servicio? Le proporcionamos a la persona una ayuda económica para que tome decisiones libres sobre su manera de dar respuesta a su necesidad. Pero eso asusta y cuestiona el «orden establecido». Preferimos, por ejemplo, un anciano que, si necesita una plaza residencial, tenga que aceptar la que le ofrece la Administración, donde ella dice, cuando ella dice y como ella dice. Todo para el pueblo pero sin el pueblo. Y el que quiera otra cosa que se la pague de su bolsillo si puede.

8. *El reto de la colaboración y la coordinación entre todos los agentes.*— Es un tema en el que estamos avanzando mucho. Hay todo tipo de redes, foros, plataformas... Las nuevas tecnologías posibilitan también mucho el trabajo en red. Con todo, nunca se insistirá bastante en la necesidad de trabajar esta dimensión relacional entre entidades. Redes en las que participen todos los agentes, no sólo algunos de ellos: las empresas por un lado, las ENL por otro, las instituciones públicas por otro. Y no sólo dentro del sistema de servicios sociales, sino también entre los diferentes sistemas: educación, empleo, sanidad, vivienda... En la base está la valoración de la diversidad como una riqueza, tal y como hemos mencionado anteriormente. En el éxito de esta colaboración o coordinación influye la inteligencia emocional y social de sus participantes, así como la forma en que se manejan los juegos de poder y las tendencias de manipulación ideológica o política, que se suelen dar con demasiada frecuencia.
9. *El reto de la fragmentación espacial.*— Somos conscientes que no es lo mismo tener una Ley de Servicios Sociales que tener diecisiete Leyes distintas. En el marco de la protección de las personas en situación de dependencia sí tenemos una Ley de referencia para todo ciudadano del Estado español, pero no ocurre lo mismo con otros servicios sociales. No quiero entrar en el trasfondo político, pero sí reconocer que la tensión entre particularismo y universalismo es un reto a afrontar. Lo importante es que no nos encerremos en nuestros terruños sino que tengamos visiones más amplias, abiertas al mundo. Es cuestión de

visión, de mentalidad, de actitudes y de comportamientos. No es sólo una perspectiva de Estado, sino también internacional.

10. *El reto de la interdisciplinariedad y de las visiones globales.*— Actualmente hay varios perfiles profesionales implicados en los Servicios Sociales, habiendo disminuido el protagonismo que anteriormente tenían los trabajadores sociales. Si antes hemos hablado del riesgo de la fragmentación espacial, ahora tenemos el riesgo de la fragmentación profesional y el riesgo de perder las visiones globales de los problemas y de los casos. Por eso es fundamental reivindicar el trabajo interdisciplinar. Sería conveniente que desde la propia Universidad se enseñara a los alumnos a trabajar en los enfoques interdisciplinares, incluso con sesiones de trabajo conjuntas entre alumnos de diferentes profesiones.
11. *El reto de la acción política.*— Respondiendo a nuestra inquietud de no reducir la participación de las entidades sociales a temas de gestión, debemos reivindicar la importancia de la acción política en su sentido más amplio y positivo: construir la «polis». Esto significa ejercer acciones de denuncia, reivindicación, mediación, presión, movilización... Y no sólo para conseguir algo de la Administración, sino para fortalecer el propio tejido social, tejiendo relaciones y movilizándolo recursos propios de la comunidad.
12. *El reto de la valoración de la dimensión religiosa o espiritual.*— Aunque se sale un poco del tema, quiero aprovechar esta posibilidad para reivindicar esta dimensión. En mi experiencia profesional me llama la atención lo poco que se valora la dimensión espiritual de las personas como uno de los principales factores de movilización de sus recursos internos. Recordemos la famosa expresión: «el que tiene un porqué es capaz de soportar cualquier cómo». Es afrontar el tema de los valores y las creencias. Y valorar sus referentes personales en este ámbito. De hecho, considero que sería muy importante poder integrar en los diferentes ámbitos de colaboración o coordinación en los servicios sociales a las instituciones religiosas (de la religión que sea), aun asumiendo que la dimensión espiritual va más allá de las religiones institucionalizadas.

CONCLUSIONES:

A pesar de lo mucho que hemos avanzado, es necesario seguir profundizando en el papel de los diferentes agentes sociales dentro del sistema de servicios sociales. Es importante su labor en la titularidad y gestión de

servicios, pero su participación debe ir mucho más allá, valorando también su dimensión expresiva, participativa, reivindicativa, innovadora, de fortalecimiento del tejido social. Para ello hemos de superar las etiquetas y los prejuicios, valorar la diversidad de agentes y de iniciativas como una riqueza, sin pretender excluir a nadie. Y articular espacios de encuentro, de colaboración y de coordinación.

Hay un gran reto pendiente en la gestión del conocimiento y en la necesidad de promover una mentalidad más científica, con un trabajo mucho más interdisciplinar, que favorezca la innovación, la creatividad y la mejora de la calidad en los servicios.

Y, finalmente, debemos sentirnos orgullosos de haber conseguido el derecho subjetivo a los servicios sociales como un derecho ciudadano, pero debemos seguir profundizando en sus consecuencias, especialmente con todo lo relacionado con favorecer la capacidad de tomar decisiones de los propios ciudadanos con relación a dichos servicios.