monográfico 13
de trabajo social

OCTUBRE 2017

Equipo redactor:
Mercè Ginesta (coordinadora)
Mercè Civit, Juanma Rivera,
Arantza Rodríguez

COL·LEGI OFICIAL
DE TREBALL SOCIAL
DE CATALUNYA
www.tscat.cat

DICTAMEN

Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona

Situación actual y propuestas de mejora

UNA MIRADA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Dictamen

Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona

Situación actual y propuestas de mejora

UNA MIRADA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

COL·LEGI OFICIAL
DE TREBALL SOCIAL
DE CATALUNYA

Equipo redactor:

Mercè Ginesta (coordinadora),
Mercè Civit, Juanma Rivera,
Arantza Rodríguez.

Título: Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona:
Situación actual y propuestas de mejora. Una mirada desde el Trabajo Social

Equipo redactor: Mercè Ginesta (coordinadora), Mercè Civit,
Juanma Rivera i Arantza Rodríguez

Edita: Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya
Revisado por la asesoría de publicaciones no periódicas del Col·legi

Ilustraciones: Carme Guri

Fecha de publicación: Octubre 2017

ISBN: 978-84-697-7592-9

Depósito legal: B28353-2017

Diseño, maquetación e impresión: Sprint Copy, SL

PVP: 6€

Presentación

El informe que tenéis en las manos pretende hacer una aproximación diagnóstica a la situación actual de los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona desde la mirada del trabajo social.

"Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona. Situación actual y propuesta de mejora" surge como un encargo de la Diputación de Barcelona que recibió la Junta anterior del Col·legi, encabezada por Núria Carrera, a quien agradezco el liderazgo.

Con este informe se pretende contribuir a las aportaciones que se están haciendo desde las administraciones públicas, desde el mundo académico, desde las entidades sociales y desde otros colegios profesionales, para hacer balance sobre el estado de los Servicios Sociales Básicos en un momento especialmente oportuno, después de una década de la aprobación de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència (2006), y de la Llei de serveis socials de Catalunya (2007), etapa, por otro lado, profundamente marcada por la crisis económica vivida en nuestro país.

Esta aproximación se ha hecho mediante la combinación de diferentes metodologías de carácter cualitativo, y muy especialmente a partir de las experiencias y vivencias de los profesionales del trabajo social.

A lo largo de este dictamen encontraréis definidas cuáles son las funciones explícitas e implícitas de los SSB, la iniquidad que se encuentra en la atención en función del territorio, las expectativas de la ciudadanía frente a estos servicios, cuáles son los cambios que han experimentado los profesionales en este campo a lo largo de estos años, los cambios en la intervención social y los encargos desatendidos.

Quiero agradecer especialmente el esfuerzo y la dedicación de los cuatro autores, Mercè Ginesta como coordinadora, Mercè Civit, Juanma Rivera y Arantza Rodríguez, para llevar a cabo este diagnóstico que servirá para fortalecer e identificar estrategias y acciones de mejora, en resumen, para replantear el futuro y el potencial de los servicios sociales básicos.

Conchita Peña Gallardo
Decana del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

Índice

1. Introducción 9

2. Metodología 13

3. El encargo explícito a los servicios sociales básicos 19

4. Los encargos implícitos a los servicios sociales básicos 25

5. Heterogeneidad en la oferta de prestaciones e iniquidades territoriales 35

6. Las expectativas de la ciudadanía 41

7. La pieza clave: los profesionales de los servicios sociales básicos 45

8. Cambios en la intervención social 57

9. Cambios en las condiciones de trabajo de los profesionales 69

10. Encargos desatendidos 75

11. Resumen de conclusiones 79

12. Propuestas 89

13. Cuadro resumen 97

14. Consideraciones finales 101

15. Bibliografía 103

1
Introducción

El documento que tenéis en las manos surge de un encargo del Área de Atención a las Personas de la Diputación de Barcelona al Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT), consistente en la elaboración de un dictamen de revisión de la situación de los Servicios Sociales Básicos (SSB) y de formulación de propuestas de mejora.

Desde el TSCAT vivimos con inquietud y preocupación la situación actual de los SSB y su futuro. Para la confección de este dictamen partimos de la constatación de la existencia de un malestar entre los profesionales de los SSB, y también entre algunas de las personas atendidas. Nos acercaremos a esta situación para analizarla, comprenderla; en definitiva, para poder tratarla.

Creemos que es un momento especialmente oportuno para hacer balance de los SSB, puesto que coincide con el décimo aniversario de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència, y de la Llei de serveis socials de Catalunya.

Los objetivos de este dictamen son:

- Elaborar un diagnóstico sobre la situación actual de los SSB de la provincia de Barcelona.

- Identificar estrategias y acciones de mejora para los SSB de la provincia de Barcelona.

La particularidad de este informe es que se elabora desde la mirada del trabajo social, y desde dentro del sistema. Por lo tanto, es un análisis hecho, en buena medida, a partir de un material sensible: las experiencias y las vivencias de los trabajadores sociales de los SSB. En este sentido, os encontraréis con un relato de cariz cualitativo, que parte de unas vivencias que a veces han sido dolorosas. Sin embargo, aunque el documento señala las debilidades del sistema, queremos huir de una visión victimista y mirar hacia un futuro donde los profesionales de los SSB encuentren el sitio donde desarrollar su potencial, su saber y donde aportar el valor añadido de su praxis, orientada a las necesidades sociales de las personas.

Por lo tanto, con este informe no pretendemos ser exhaustivos ni categóricos, sino solo contribuir, con una mirada complementaria, a las aportaciones que se están haciendo desde las administraciones públicas, desde el mundo académico, desde otros colegios profesionales[1] o desde las entidades sociales. Queremos contribuir al debate inaplazable sobre las funciones de los SSB, desde una visión particular, pero al mismo tiempo imprescindible.

Se partirá del análisis de la misión que tienen los SSB, tanto la que hemos llamado explícita, que es la que se formula a través de las distintas normativas, como la implícita, que es la que, aunque no se recoge en ninguna normativa, se termina delegando a los SSB y estos asumen.

Acto seguido, analizaremos cómo se despliegan estos encargos en el territorio, y cómo se concretan con una gran variabilidad. Completaremos el análisis con una revisión de las expectativas que la ciudadanía deposita en los SSB.

A continuación haremos un repaso de los recursos humanos de los que disponen los SSB para asumir su misión, relacionándolo son su evolución.

---

[1] El *Col·legi Oficial d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CEESC)* está desarrollando un encargo parecido de la Diputación de Barcelona.

El análisis prosigue centrándose en los cambios que han experimentado tanto la intervención social como las condiciones de trabajo de los profesionales, principalmente a raíz de las transformaciones en el contexto social de los últimos años.

Concluiremos haciendo un repaso de aquellas responsabilidades asignadas que de alguna manera han quedado desatendidas por la evolución que han seguido los SSB en los últimos años.

Finalmente, presentamos toda una serie de propuestas que creemos necesarias para replantear el lugar y el encargo de los SSB, así como aspectos de cariz más organizativo.

No queremos terminar esta introducción sin agradecer a todas las personas que de una manera u otra han contribuido a que este informe sea posible:

Al Área de Atención a las Personas de la Diputación de Barcelona, que ha confiado en el TSCAT para elaborar este trabajo.

A la decana del TSCAT Núria Carrera, que en todo momento ha tenido claro que saldríamos adelante, y al personal técnico del TSCAT, que nos han dado todo el apoyo logístico con puntualidad, eficiencia y amabilidad.

A los trabajadores sociales que desde el 2010 han pasado por la Comisión de SSB del TSCAT, y han aportado sus experiencias, ideas, propuestas. Muy especialmente a aquellos que mantienen su compromiso año tras año, con persistencia e ilusión.

A los profesionales que han colaborado como lectores clave y en los diferentes grupos de discusión, y que han contribuido a complementar, mejorar y matizar el análisis, ya sean trabajadores sociales de los SBAS, mandos, supervisores o miembros de otras comisiones del TSCAT:

Carlos Alarcón, Amparo Alcoverro, Teresa Aragonès, Irene Baburés, Sònia Baceiredo, Gemma Barba, Nabila Belarbi, Maite Boldú, Gemma Castellà, Carme Castells, Mentxu de Castro, Míriam de la Torre, Pilar Díaz, Maribel Espinosa, Maria Mercè Ferrer, Montserrat Gallego, Núria Garrido, Rosa Garriga, Maribel

Guerrero, Mar Julià, M. José Lomas, Maria Cristina López, Montserrat López, Laura Marino, Natàlia Mendizábal, Isabel Morales, Francina Planas, Carmina Puig, Anna Ramoneda, Eva Ribot, Susanne Rieger, Carles Rodríguez, David Rodríguez, Cecília Roig, Montserrat Rosaura, Marta Rovira, Elena Sánchez, Isabel Sancho, Clara Santamaria, Israel Ureña, Maite Vallejo, Verònica Vives.

A nuestras familias, que han tenido la paciencia de dejar que nos dedicáramos a este informe y han entendido que las horas que les hemos quitado para trabajar en él eran para una causa importante.

Abril 2017

2

Metodología

Como decíamos en la introducción, este informe pretende hacer una aproximación diagnóstica a la situación actual de los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona, desde la mirada del trabajo social.

Para elaborar este diagnóstico se han combinado diferentes metodologías de carácter cualitativo:

- El análisis y la ordenación de las reflexiones y los debates realizados desde la Comisión de SSB del TSCAT en el periodo 2010-2016.
- Las aportaciones realizadas por lectores clave.
- Las aportaciones realizadas por trabajadores sociales de diferentes entes locales, a través de grupos de discusión.
- El análisis bibliográfico.
- El análisis legal.

El análisis y la ordenación de las reflexiones y los debates realizados desde la Comisión de SSB del TSCAT en el periodo 2010-2016.

Este análisis parte de los debates y reflexiones desarrollados, desde el año 2010, desde la Comisión de Servicios Sociales Básicos del TSCAT.

A lo largo de estos casi siete años, cerca de unos cincuenta profesionales han participado en la Comisión de SSB del TSCAT. La mitad de estos profesionales trabajan en Barcelona y cercanías, mientras que la otra mitad provienen de comarcas como El Bages, El Maresme, El Vallès Occidental, El Vallès Oriental, El Gironès y La Garrotxa.

La mayoría trabajan en los SSB, aunque también hay algunos profesionales que trabajan en servicios sociales especializados o en otros sectores, a pesar de tener una vinculación estrecha con los SSB. Si bien la mayoría de participantes trabajan en la atención directa dentro de equipos básicos de servicios sociales, también hay trabajadores sociales que lo hacen en programas más específicos, así como cargos directivos.

Baix Llobregat	6
Barcelonès	20
Bages	2
Maresme	4
Gironès	2
Garrotxa	2
Vallès Occidental	7
Vallès Oriental	2
No consta	3
TOTAL	**48**

Estos trabajadores sociales han estado reflexionando sobre el papel de los SSB, su modelo, los objetivos que se les encargan, las dificultades para llevarlos a cabo, el impacto de la crisis, etc. Todas estas reflexiones han generado un saber que cuenta con unas especificidades:

- Incorpora la visión del trabajo social.
- Surge de la práctica directa y del conocimiento desde dentro y a fondo de los SSB.

- Combina la mirada de profesionales que desarrollan distintos roles dentro de los SSB: trabajadoras sociales generalistas, trabajadoras sociales semiespecializadas, directivas,...
- Genera una perspectiva global sobre el conjunto de los SSB y al mismo tiempo tiene en cuenta su heterogeneidad, en función de las dimensiones y la diversidad del territorio.

Este dictamen se basa, pues, en este saber, y parte de la síntesis y ordenación de los análisis efectuados y plasmados en diferentes documentos elaborados a lo largo de estos años:

- Dictamen sobre la renta mínima de inserción (RMI).
- Dictamen sobre pobreza energética.
- Comunicaciones en jornadas o congresos.
- Comparecencias en el Parlamento de Cataluña.
- Decálogo sobre los SSB.
- Aportaciones al modelo de los SSB de la Generalitat de Catalunya.
- Conclusiones de jornadas de reflexión y talleres.

A partir de la ordenación de los contenidos recogidos en esta documentación, se ha elaborado un borrador, que se ha sometido a revisión por parte de lectores clave.

Las aportaciones realizadas por lectores clave

El primer borrador del dictamen se ha pasado a diferentes lectores que hemos considerado clave por su experiencia en el ámbito de los SSB. Concretamente hemos buscado supervisores y responsables de SSB, así como miembros de otras comisiones del TSCAT:

Se ha recogido el feedback de los lectores clave, incorporando sus aportaciones al informe.

Perfil	Número de lectores
Supervisores	4
Responsables de SSB	6
Miembros Comisiones TSCAT	3
TOTAL	**13**

Las aportaciones realizadas por trabajadores sociales de diferentes entes locales, a través de grupos de discusión

Se han realizado 4 grupos de discusión, que han permitido recoger aportaciones de profesionales de diferentes entes locales.

Grupo de discusión	Número participantes	Fecha
Comisiones del TSCAT: salud, dependencia, infancia, trabajo social comunitario	6	02/02/2017
Comisión de SSB	8	25/02/2017
Comisión de SSB	8	25/02/2017
Trabajadores sociales provincia Barcelona	7	02/03/2017
TOTAL	**29**	

Los participantes provienen de comarcas como:

Comarca	N.º profesionales
Barcelonès	10
Maresme	5
Vallès Occidental	5
Vallès Oriental	4
Baix Llobregat	1
Pallars Jussà	2
Gironès	1
No consta	1
TOTAL	**29**

En cuanto a los años de experiencia en los SSB[2], nos encontramos con la siguiente distribución:

Años de experiencia	N.º profesionales
De 5 a 10	5
De 11 a 20	10
De 21 a 30	5
Más de 31	1
No consta	2
TOTAL	**23**

Observamos que los profesionales que han hecho sus aportaciones a través de los grupos de discusión tienen distintos grados de experiencia en los SSB, y que todos trabajan en ellos desde hace más de cinco años.

[2] No contabilizamos los 6 profesionales que han participado en el grupo de discusión de comisiones del TSCAT, ya que trabajan en otros ámbitos.

El análisis bibliográfico

A pesar de que no es la fuente principal en la que basamos este informe, se ha consultado bibliografía propia del ámbito de los servicios sociales y de la intervención social, para complementar y contrastar algunas de las ideas que recogemos.

El análisis legal

Se ha hecho un análisis de las diferentes normativas que regulan los SSB, o que, a pesar de regular otros ámbitos, incluyen disposiciones que los afectan, y que actualmente son vigentes:

Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la ley orgànica sobre derechos y llibertades de los extranjeros en España y su integración social.

Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

Llei 4/2016 de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

3

El encargo explícito a los servicios sociales básicos

Cuando hablamos del encargo explícito que tienen los servicios sociales básicos nos referimos principalmente a aquellas funciones que se les asignan en las distintas normativas que los regulan.

A pesar de la indefinición de los servicios sociales en las normas básicas como la Constitución española o el Estatuto de autonomía de Cataluña, las funciones de los servicios sociales básicos (SSB) se concretan en varias leyes específicas.

La Llei de Serveis Socials

La norma básica que actualmente regula los servicios sociales en Cataluña es la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS). Es principalmente a partir de esta norma que en este informe analizamos los SSB.

La LSS define (art. 16) los SSB como el primer nivel del sistema público de servicios sociales, que se caracteriza por:

- ofrecer la garantía de más proximidad a los usuarios y al ámbito familiar y social,
- tener un carácter polivalente, comunitario y preventivo,
- fomentar la autonomía de las personas para que vivan dignamente, atendiendo a las diferentes situaciones de necesidad,
- dar respuestas en el ámbito propio de la convivencia y la relación de los destinatarios de los servicios,
- organizarse territorialmente,
- contar con un equipo multidisciplinario para fomentar el trabajo y la metodología interdisciplinarios, integrado por los profesionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, con la estructura directiva y de apoyo técnico y administrativo que se establezca por reglamento.
- incluir diferentes servicios como:
    - los equipos básicos,
    - los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia,
    - los servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes.

Por otro lado, se concretan las funciones (art. 17), que a efectos analíticos hemos agrupado en distintos bloques:

ESTUDIO, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

- Detección de las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria.
- Valoración y diagnóstico social y educativo de las situaciones de necesidad social.

INTERVENCIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA

- Información, orientación y asesoramiento (sobre derechos, recursos y actuaciones sociales).
- Programa individual de atención a la dependencia.
- Apoyo a la unidad familiar o de convivencia.
- Actuaciones preventivas y tratamiento social o socioeducativo.
- Intervención en núcleos familiares en situación de riesgo social, especialmente con menores.
- Protocolos de prevención y atención de maltratos (colectivos más vulnerables).
- Medidas de inserción social, laboral y educativa.
- Proyectos comunitarios y programas transversales orientados a la integración y la participación social de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo.

GESTIÓN DE SERVICIOS PROPIOS

- Servicios de ayuda a domicilio.
- Teleasistencia.
- Centros abiertos.

GESTIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE ÁMBITO MUNICIPAL Y COMARCAL

- Urgencia social.
- Otras que le sean atribuidas.

RELACIÓN CON OTROS SERVICIOS Y ENTIDADES

- Orientación del acceso a los servicios sociales especializados.
- Coordinación con: servicios sociales especializados, otros sistemas de bienestar social, entidades del mundo asociativo y del ámbito de los servicios sociales.
- Información, a petición de jueces y fiscales, sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales.

Hay que destacar que no se hace mención específica de la gestión de la renta mínima de inserción (RMI), que desde su creación en 1990 se ha gestionado[3] desde los SSB, lo que supone una parte nada despreciable de las funciones de los técnicos de los equipos básicos de atención social.

Observamos, pues, que la diversidad y el gran alcance de estas funciones dan cuenta de la complejidad de los SSB. Una complejidad invisible pero que tiñe la mayoría de las intervenciones.

Al margen de esta ley específica, en los nueve años que han transcurrido desde su promulgación, no se ha aprobado ningún reglamento que desarrolle la ordenación de los servicios sociales básicos, más allá de la aprobación, a través de los respectivos decretos[4], de dos carteras de servicios sociales, en 2008 y 2010, la última de las cuales se debería haber actualizado en 2012. La carencia de desarrollo normativo que detalle la aplicación operativa favorece que la LSS se interprete de diferentes maneras y se termine concretando con mucha heterogeneidad en el mosaico de entes locales que gestionan los SSB.

---

[3] La RMI es una prestación de la Generalitat de Catalunya a la cual se accede desde los SSB, que son los encargados de elaborar el plan de trabajo con el núcleo de convivencia, realizar el seguimiento y evaluarlo.

[4] Decreto 151/2008, de 29 de julio, por el cual se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009, y Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el cual se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011.

Al mismo tiempo, otras leyes y normas de carácter sectorial añaden funciones a los SSB, con la característica que estos nuevos encargos no van nunca acompañados de los recursos necesarios para poderlos asumir sin socavar el resto de funciones establecidas en la LSS. En el siguiente cuadro se recogen algunas de estas leyes:

Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les Persones en Situació de Dependència.

Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la ley orgànica sobre derechos y llibertades de los extranjeros en España y su integración social.

Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

Llei 4/2016 de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial [5].

Constatamos, pues, un encargo disperso en distintas normativas, poco claro, confuso, de un gran alcance, y, por lo tanto, de manejo complejo. La diversificación y la dispersión de funciones dificulta que los profesionales de los SSB puedan trabajar desde la óptica de la globalidad de las personas: cada nueva función exige cierta especialización y, por lo tanto, una mayor complejidad de los conocimientos que les son necesarios.

[5] Se trata de la primera norma que contempla la dotación específica de recursos para los servicios sociales básicos, estableciendo que «El Govern tiene que habilitar los recursos pertinentes, mediante los contratos programa de servicios sociales, para cumplir las obligaciones derivadas de esta ley, con la incorporación a los equipos de servicios sociales básicos de un perfil profesional específico» (disposición adicional doceava). Aun así, en el momento de redactar este documento todavía no se sabe cómo ni cuándo se concretará esta disposición.

4

Los encargos implícitos a los servicios sociales básicos

La delegación de competencias a los servicios sociales básicos. Un legado que viene de lejos

Tradicionalmente ha habido una tendencia a que desde otros sistemas (salud, educación, vivienda, ocupación...) se deposite en los SSB la responsabilidad de resolver cuestiones que ellos no pueden atender, o que consideran que no responden a sus funciones.

De este modo, los SSB han asumido recursos o acciones necesarios que podrían haberse atendido desde los otros sistemas. En el siguiente cuadro detallamos algunos ejemplos:

Salud	• Prestaciones económicas para pagar medicamentos, gafas o tratamientos odontológicos. • Subvención de limpiezas de choque y desinfecciones en viviendas insalubres.
Ocupación	• Prestaciones económicas para transporte para actividades formativas o de búsqueda de empleo. • Servicios prelaborales para capacitar personas en situación de exclusión social que quieren introducirse en el mundo laboral pero que no encajan con los programas de ocupación.
Vivienda	• Adelanto de prestaciones económicas que corresponden a otras administraciones, pero que se resuelven con mucha lentitud y no llegan a tiempo (ayudas al alquiler, realojo a través de la mesa de emergencia,...) • Elaboración de informes de riesgo de exclusión residencial con baremos puramente económicos.
Educación	• Complementación de ayudas escolares cuando las becas de educación no llegan a todo el mundo, son insuficientes para cubrir todo el gasto o no se resuelven a tiempo. • Prestaciones económicas para actividades de ocio y extraescolares. • Prestaciones económicas para actividades que se organizan desde las escuelas[6], como colonias de vacaciones o natación, pero que tienen que ser costeadas por las familias.
Servicios sociales especializados	• Transporte para acceder a servicios especializados como centros de día para personas con dependencia, centros ocupacionales para personas con discapacidad, etc.

[6] Desde educación se consideran actividades optativas, pero supone una vulneración del principio de igualdad de oportunidades para aquellos niños que no pueden acceder a ellas por motivos económicos.

Así pues, gran parte de las prestaciones económicas que se gestionan desde los SSB son para conceptos que no quedan recogidos en sus competencias[7], las prestaciones económicas de urgencia social, destinadas a cubrir necesidades de subsistencia como la alimentación, el vestido o el alojamiento.

Dificultades de encaje entre sistemas

Los servicios sociales han sido definidos a lo largo del tiempo de manera escasa, ambigua, contradictoria y confusa, de forma que no se ha conseguido dibujar sus lindes de manera clara. Esto consolida la idea que en los SSB cabe todo. No en vano, en el I Congreso de SSB (2014) los tres principales conferenciantes nos lanzaron preguntas en esta línea: la Dra. M. Jesús Úriz se preguntaba "¿de que no se ocupan los servicios sociales?". El Dr. Fernando Fantova nos planteaba que teníamos que renunciar a ser "todólogos" y, en la misma línea, la Dra. Begoña Román nos empujaba a "pensar qué dejamos de hacer".

En cambio, el resto de ámbitos de protección social han tenido y tienen más claras sus funciones y sus límites. Esta acotación, sumada al desconocimiento de las tareas y funcionamiento de los SSB, provoca muchas veces la ilusión o

[7] Las prestaciones económicas de urgencia social tienen por finalidad atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia como por ejemplo: la alimentación, el vestido y el alojamiento, y se financian con cargo en los presupuestos de las entidades locales, de acuerdo con las competencias que tienen en el ámbito de los servicios sociales básicos (art. 30 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic; Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel cual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011).

la expectativa que todo aquello que no se ha podido resolver desde el ámbito de intervención propio se podrá resolver desde los SSB. La urgencia e impotencia que sienten muchos profesionales que abordan complejas situaciones sociales deriva en una necesidad y exigencia de "solución" hacia un servicio ajeno, y se pide una especie de "solución mágica" a los SSB. Aun así, en ocasiones no se obtiene la respuesta que se espera. Al mismo tiempo, los profesionales de los SSB pueden vivir estas demandas externas como una carga añadida y como una interferencia, sobre todo cuando llegan en forma de exigencia y sin tener en cuenta las limitaciones de los SSB. Esto dificulta desde todos los servicios la perspectiva de pensarse como complementarios dentro de un trabajo integrado en red. Además, hay que tener presente que los diferentes sistemas operan con lógicas particulares. Así pues, cada sistema tiene una cultura profesional propia, un determinado reconocimiento, unos tempos, depende de una administración diferente, o se articula territorialmente en distintas áreas que no coinciden. Al mismo tiempo, no se cuenta con una planificación coordinada entre los diferentes sistemas. Esto puede comportar que en ocasiones no se logre la confluencia entre unos y otros que sería deseable para atender a las personas de manera integral, efectiva y transformadora.

Necesidad de profesionales sociales en los otros sistemas: una aportación valiosa

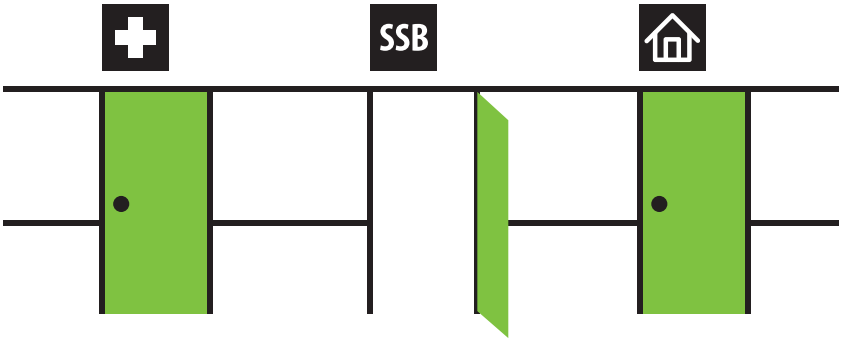
Hay que tener en cuenta que la presencia de profesionales sociales en los otros sistemas es, si no casi testimonial, bastante mejorable. Esto comporta que no siempre puedan asumir la intervención social necesaria, o gestionar directamente el acceso a recursos que dependen de los SSB municipales. De este modo, cuando los profesionales de estos otros sistemas identifican necesidades sociales que dificultan el éxito de las intervenciones propias –sanitarias, educativas, de alojamiento– a menudo tienen que recurrir a los profesionales de los SSB, ya sea para facilitar el acceso a determinados recursos sociales, ya sea para desarrollar una intervención social, con independencia de si desde los SSB se conoce o no el caso.

Cada vez se hace más evidente que hace falta más mirada y acción social en los otros sistemas, como el de salud, educación o vivienda, para garanti-

zar el éxito de sus intervenciones. Conviene profundizar en el análisis de esta necesidad y en el debate sobre si la necesaria ampliación de profesionales sociales se tiene que hacer integrándolos dentro de los otros sistemas, o a expensas de hacer crecer los SSB, o con modelos mixtos que permitan asegurar un encaje muy articulado y fluido entre los diferentes sistemas.

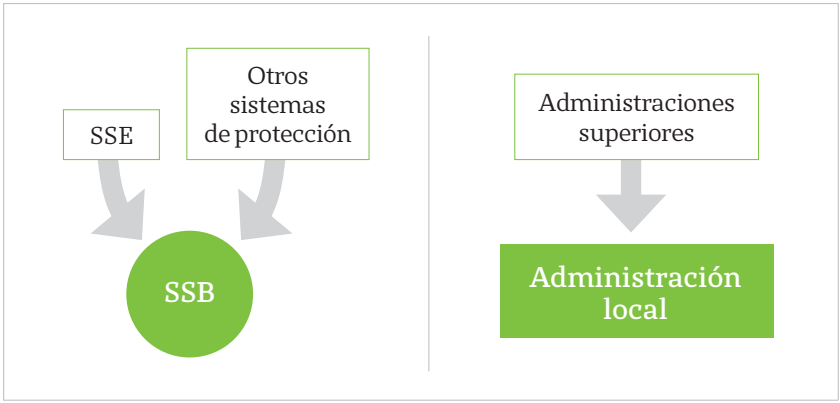
Los recortes acentúan la tendencia a delegar competencias a los SSB

Sea como fuere, tradicionalmente los SSB han asumido de manera implícita el papel de cajón de sastre, de último recurso, tendencia que se ha agravado con la crisis y los recortes en los diferentes sistemas de protección. Así pues, cuando los otros sistemas han quedado cojos en recursos o intervención social, han delegado la atención de estas necesidades al sistema de servicios sociales, contribuyendo, junto con otros factores, a su colapso.



De este modo, más allá de las funciones asignadas por la legislación a los SSB, podemos identificar ciertas delegaciones de facto.

Por un lado, las que se producen dentro del mismo sistema de servicios sociales: de los servicios sociales especializados a los básicos; por el otro, las que provienen de otros sistemas (educación, salud, vivienda,...).



En cuanto al sistema de servicios sociales, observamos que recortes en recursos que dependen de administraciones superiores, como la renta mínima de inserción, los centros de acogida para niños y centros residenciales de acción educativa (CRAE), o los recursos residenciales para las personas con dependencia, empujan a los entes locales a incrementar recursos propios:

- Si el acceso a plazas residenciales queda interrumpido, o se alarga mucho en el tiempo, las personas que necesitan este recurso tienen que recibir una atención alternativa a través de los servicios de ayuda a domicilio, o algunos entes locales se tienen que plantear ofrecer ayudas económicas para hacer frente al pago de una residencia.
- Si no hay suficiente oferta de plazas en centros de acogida para niños, las situaciones de desamparo se tienen que continuar atendiendo desde los SSB, intensificando la intervención de los Servicios Básicos de Atención Social (SBAS), los centros abiertos y/o los servicios de atención domiciliaria. Esta sustitución puede resultar insuficiente ante un desamparo, de forma que terminan sosteniéndose en el tiempo situaciones graves con parches.
- Con el recorte de la RMI en 2011, se restringe el acceso a ella. De este modo los ayuntamientos y consejos comarcales se ven obligados a incrementar recursos en prestaciones económicas de urgencia, o a

crear nuevos dispositivos como los bancos de alimentos. De facto se traslada la atención de la pobreza al mundo local[8], y se da por hecho que los SSB atenderán las necesidades básicas de la población sin recursos. No podemos olvidar, aun así, que las prestaciones económicas de urgencia social están reguladas como puntuales y no garantizadas (sujetas a créditos presupuestarios disponibles). A pesar de esta definición, a través de estas prestaciones se asume la atención de situaciones que terminan convirtiéndose en crónicas, de larga duración, con recursos pensados para situaciones agudas y puntuales. De este modo, estas prestaciones que se habían concebido como residuales, pasan a ser muy extendidas.

Este nuevo contexto nos obliga a hacer una nueva reflexión sobre si el modelo de SSB-SSE (o la relación entre ambos) tiene que continuar siendo el mismo.

Por otro lado, se constata que las políticas que se hacen en otros ámbitos, y las debilidades y reducción de recursos de otros sistemas de protección social afectan a los SSB, puesto que a menudo se dirige allí a las personas afectadas:

- Si la reforma laboral se traduce en contratos precarios, los trabajadores pobres se ven empujados a pedir apoyo económico a los SSB para cubrir sus necesidades básicas.
- Si el sistema sanitario reduce prestaciones como medicaciones, transporte sanitario, la duración de los ingresos hospitalarios, se requiere a los SSB que creen ayudas para pagar medicamentos, transporte sanitario, o que atiendan a través de los servicios de ayuda a domicilio a las personas que han salido de alta hospitalaria con necesidad de cuidados importantes.
- Si el sistema de educación no dispone de suficientes recursos para ofrecer becas de comedor, libros o transporte, se espera que desde los SSB se complemente esta necesidad con recursos propios. Si hay niños que no pueden acceder a actividades extraescolares se pide la colaboración de los SSB.

[8] También se delega parte de la atención a la pobreza a las entidades sociales, sin tener en cuenta que no están desplegadas en todo el territorio, ni atienden con las mismas garantías en todas partes (en los lugares pequeños, si están presentes, suelen funcionar exclusivamente con voluntarios).

- Si las políticas de vivienda permiten que las familias pierdan su hogar, y el sistema de vivienda no dispone de suficientes recursos o no está suficientemente articulado, se canalizan las necesidades de vivienda hacia los SSB. Más concretamente, se encarga la gestión de las medidas para atender la pobreza energética a los SSB.

En los últimos años, la delegación de nuevas tareas, a menudo con plazos de implementación inmediatos, ha sido una constante en los SSB. Esto ha exigido de los profesionales respuestas rápidas, sin la capacidad de reflexión y de reorganización que esta atención requería. Además, cada ámbito que realiza un nuevo encargo a los SSB, no tiene la visión global de las tareas que ya se han encargado previamente desde otros sectores.

De este modo, los SSB acogen como pueden las personas y familias que han sido expulsadas de otros sistemas de protección social, a pesar de no disponer de los recursos adicionales para atenderlas de manera efectiva y adecuada. Terminan haciendo una función substitutoria, agravada por la inadecuación entre los recursos disponibles y la complejidad de las necesidades a atender. Como consecuencia, se extiende la opinión, tanto por parte de profesionales de otros servicios como de las personas atendidas, que los SSB no funcionan.

Así pues, la crisis ha propiciado que se consolide el modelo de los SSB como cajón de sastre, como sistema subsidiario del resto de sistemas, y que se configure cada vez más como último recurso, que incluso opera más allá de lo que Sarasa y otros (2001) denominaron "última red"[9], diluyéndose su papel como puerta de entrada al sistema de servicios sociales, y desatendiendo funciones preventivas y promotoras de vínculos que le son propias.

Fernando Fantova (2015) lo ilustra con la metáfora de los SSB como coche escoba que va recogiendo como puede las consecuencias de las malas políticas y los recortes en otros ámbitos –vivienda, formación y ocupación, garantía

[9] Sarasa y otros se refieren a las rendas mínimas de inserción como última red de protección social, a las que acceden las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestación contributiva, y como garantía de subsistencia para cualquier ciudadano.

de ingresos, cobertura sanitaria...– todo lo que la política en su conjunto va dejando desprotegido:

> *"Parece que se sobreentiende que los servicios sociales son una especie de camión escoba, de modo que podrían ocuparse de cualquier asunto en tanto en cuanto el resto de ámbitos sectoriales hubiera fracasado en el cumplimiento de su finalidad (o las personas hubieran fracasado en ellos). Cabría suponer entonces que, si el resto de políticas sectoriales o ámbitos de actividad protegieran y promovieran eficazmente su objeto (o las personas se ajustaran a la oferta de dichas políticas o ámbitos), los servicios sociales serían innecesarios" (Fantova, 2015: 109)*

Si la precipitación –aunque no siempre regulada– de funciones de administraciones superiores a la administración local, y de otros sistemas al sistema de servicios sociales, no va acompañada de los recursos necesarios para asumir estos encargos, se produce lo que podríamos calificar como cierta desvirtuación del principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 de la LSS, que se basa en la idea que la mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos es la que se da desde la proximidad. Los entes locales se han volcado en atender las necesidades sociales de la ciudadanía, puesto que por la proximidad que tienen no la pueden desatender, y porque están firmemente comprometidos. No obstante, hay que evaluar los efectos que esto supone para la calidad y el impacto de los SSB, y en la vulneración de los derechos sociales, cuando se tienen que atender más personas con necesidades básicas descubiertas, y con situaciones más graves, con menos recursos garantizados.

Dos últimas reflexiones para cerrar el capítulo. Por un lado, los profesionales del sistema de salud señalan que hay recursos o trámites que deberían poder gestionar directamente, para evitar que las personas tengan que realizar un itinerario por diferentes servicios, en momentos especialmente delicados, de crisis, teniendo que explicar lo mismo a distintos profesionales. Por otro lado, se constata cierto movimiento inverso: algunas funciones que históricamente han desarrollado los SSB han ido quedando desplazadas por nuevos encargos, como por ejemplo tareas educativas o de mediación, que acaban siendo asumidas por otros departamentos.

5

Heterogeneidad en la oferta de prestaciones e iniquidades territoriales

En materia de servicios sociales, los municipios tienen la competencia, entre otras, de establecer los centros y los servicios correspondientes en el ámbito propio de los servicios sociales básicos, y de cumplir las funciones propias (art. 31 LSS).

Se trata de una competencia peculiar, dado que la prestación de los SSB viene definida por el marco normativo que ya hemos repasado, y teóricamente deja poco margen para la autonomía local. Aun así, si bien las directrices normativas señalan unos mínimos a partir de los cuales los gobiernos locales pueden adaptar la prestación de los servicios a las particularidades del territorio y de la población, en la práctica las variaciones se dan, incluso, en la prestación básica y obligatoria de los servicios.

Lo vemos en las prestaciones que la cartera de servicios sociales establece como garantizadas para la ciudadanía, pero que no se ofrecen en todos los entes locales, a pesar de estar obligados a ello:

- **Servicio básico de atención social.**
- **Servicios de atención domiciliaria.**
- **Servicios residenciales de estancia limitada.**
- **Servicio de comedor social.**
- **Servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes: centro abierto.**
- **Servicios de apoyo a los servicios sociales básicos.**
- **Prestaciones económicas de urgencia social d'urgència social.**

Los profesionales a menudo manifiestan dificultades para que los responsables políticos u otros cargos clave de los entes locales entiendan y asuman las obligaciones que implica la competencia en materia de SSB. Eventualmente, puede darse el caso que se sometan a debate si tiene que prestarse o no un servicio, a pesar de que tengan el deber de prestarlo, interpretando la competencia en materia de SSB como una potestad más que una obligación.

Además, la cartera de servicios sociales es poco concreta en muchos aspectos y muchos de ellos quedan a la interpretación de voluntades políticas o lecturas técnicas. A modo de ejemplo, en el servicio de ayuda a domicilio, prestación de servicio garantizada, se indica: "se dispondrá de profesionales suficientes en número y perfil para la prestación del servicio"[10], sin concretar, por lo tanto, la ratio.

Las competencias en materia de SSB no pueden estar sujetas a interpretaciones ni a voluntades políticas o técnicas. Se pone de manifiesto la necesidad de concretar más el contenido de los servicios de la Cartera de Servicios Sociales, y delimitar más los criterios de obligatoriedad en su prestación para todos los entes locales, para ponerlos al alcance de toda la ciudadanía y en todo el territorio.

Los SSB definidos en la cartera deben encontrarse en todo el territorio con unos mínimos comunes de obligado cumplimiento por todos los entes locales, y, por lo tanto, al alcance de toda la ciudadanía. En esta definición de mínimos los entes locales no tendrían margen para decidir si ofrecen o no estos servicios, en virtud del principio de la autonomía local. El margen de autonomía de los entes locales se orientaría a la mejora y adaptación de los servicios a las características del territorio y la población, o a la creación de respuestas innovadoras.

[10] Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el cual se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011.

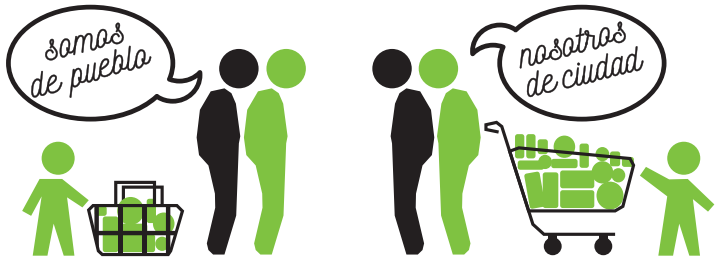
No obstante, nos encontramos con una gran variabilidad a la hora de ofrecer estos servicios entre los distintos entes locales, que se concreta en los siguientes hechos:

- No todas las prestaciones establecidas en la cartera de servicios sociales como garantizadas para la ciudadanía están desplegadas en todo el territorio. Servicios como los residenciales de estancia limitada, los comedores sociales, los centros abiertos, o incluso las prestaciones económicas de urgencia social, no se encuentran al alcance de toda la población. En función del lugar de residencia, sobre todo si hablamos del ámbito rural o de municipios pequeños, algunos de estos recursos son difíciles de implantar.
- En los municipios más pequeños es relativamente habitual que se asigne a los servicios sociales la gestión de otros ámbitos como vivienda, igualdad, ciudadanía, participación ciudadana, etc., a expensas de desatender las funciones propias de los SSB.
- Los recursos más extendidos pueden ofrecerse con diferentes modelos, que no siempre responden a las necesidades o peculiaridades del territorio. A modo de ejemplo, encontramos que:
    - los servicios de atención domiciliaria pueden ofrecerse con unos criterios de acceso más o menos flexibles, con diferentes intensidades, con copago o sin;
    - las prestaciones económicas de urgencia social pueden variar en los conceptos que incluyen, los baremos para acceder a ellas, las intensidades y las duraciones;
    - el protocolo establecido en la Llei 24/2015 para evitar los cortes de suministros no se aplica del mismo modo en todo el territorio, dependiendo de los recursos humanos disponibles.
- La ubicación, variable en el territorio, de los diferentes servicios sociales puede beneficiar o desfavorecer determinadas orientaciones en la intervención. Por ejemplo, la ubicación de los SSB en un CAP de salud puede favorecer la coordinación sociosanitaria, compartir espacios con juventud puede favorecer ciertas intervenciones con jóvenes, con ocupación puede mejorar las intervenciones conjuntas con personas paradas. Al mismo tiempo, la especial atención en un

tipo de intervención puede comportar cierta desatención de otras necesidades o problemáticas. Por lo tanto, la ubicación de los SSB no es nunca neutra y condiciona la intervención que se ofrecerá.

De este modo, constatamos que las respuestas de los SSB municipales son heterogéneas, y dependen de variables como el estado de las finanzas de cada consistorio, la sensibilidad y la orientación política de cada gobierno local, las orientaciones técnicas, la dispersión del territorio o las necesidades sociales de cada localidad, como por ejemplo la gravedad del impacto de la crisis económica (tasas de paro...).

Así pues, el acceso y el goce de los diferentes servicios y prestaciones básicos, que por ley tienen que estar garantizados para toda la ciudadanía, no se hace en términos de igualdad, puesto que el municipio de residencia de la persona determina qué servicios y prestaciones recibirá, y las condiciones de acceso (particularidades sociales de cada territorio, diferentes requisitos, intensidades, copagos, trámites, etc…).



A modo de ejemplo, profesionales de salud que actúan en un territorio que comprende SSB de diferentes entes locales señalan que tienen que tener en cuenta, a la hora de atender a las personas, de qué municipio son, para saber si, por ejemplo, podrán acceder o no a un SAD, si tendrán que pagar o no, o si el trámite será rápido o pesado.

Constatamos, de este modo, que el sistema de servicios sociales no garantiza la equidad a la hora de atender las mismas necesidades, dado que situaciones parecidas acaban recibiendo respuestas diferentes en función del lugar donde les corresponda ser atendidas. Esta emergencia de iniquidades nos tendría que poner en alerta. A pesar de que somos conscientes que desde el sistema de

servicios sociales es difícil cumplir con la misión que le otorga la Llei 12/2007 de serveis socials en cuanto a "hacer efectiva la justicia social" (art. 1), "eliminar situaciones de injusticia social" (preámbulo III) y "favorecer la igualdad efectiva eliminando discriminaciones y luchando contra la estigmatización" (art. 4), como mínimo tendríamos que velar para evitar que el propio sistema sea generador de desigualdades.

Convendría estudiar, como análisis interesante, y poner en valor los factores que han confluido en algunos entes locales que han conseguido desarrollar SSB potentes y de calidad. De entrada nos parece que la dimensión del territorio y del ente local condiciona la viabilidad de asumir la misión. En los entes de dimensiones más reducidas se dispone de menos recursos, menos estructura y masa crítica de profesionales para poder asumir adecuadamente las funciones de planificación, evaluación, desarrollo de proyectos, organización de los servicios, etc. También se reciben más interferencias de los políticos locales, de otros profesionales o de otros agentes sociales, que cuestionan la práctica profesional.

Hay que tener en cuenta que, como consecuencia del minifundismo de la administración municipal (Serra, 2008), los SSB se encuentran dispersos en diferentes áreas básicas de servicios sociales. Cada una de ellas depende de un ente local distinto, de forma que se trabaja de manera bastante aislada.

Además, al no haberse desarrollado un modelo de SSB[11], desde diferentes entes locales se invierte esfuerzos en paralelo para planificar, crear los mismos

[11] En octubre de 2015 el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Catalunya publicó el "Modelo de servicios sociales básicos de Cataluña" (colección Eines 22) y el "Modelo de desarrollo del Servicio Básico de Atención Social (SBAS)" (colección Eines 23). Aun así, a pesar de que actualmente se está trabajando en el despliegue normativo de este modelo, queda un largo camino por recorrer para hacerlo efectivo, y justo es decir que buena parte de los profesionales de la atención directa no lo conocen.

recursos, idear protocolos, baremos y circuitos similares, asimilar y aplicar los nuevos encargos, evaluar, derrochando y desaprovechando, en conjunto, esfuerzos y talento que, organizados de manera más concentrada, permitirían hacer avanzar más los SSB. Las áreas básicas de servicios sociales se convierten en islas, y sus profesionales se encuentran aislados dentro de su ámbito territorial, perdiendo energías y horas de trabajo en aspectos que se podrían homogeneizar y así dedicarse más a un trabajo en red que permitiera ampliar la mirada comunitaria y de trabajo social, y no tanto de gestores de recursos y prestaciones.

Ante las dificultades de invertir tiempo en planificación y organización, los municipios pequeños a veces copian modelos de intervención de los municipios más grandes o proyectos que tal vez no han sido contrastados, o que quizás no son viables trasladados a otros territorios u organizaciones.

Por otro lado, se constata el despliegue de una red complementaria, que, aunque puede suponer mejoras en términos de proximidad, agilidad, rapidez en la atención y mayor eficacia y eficiencia si se trabaja de forma coordinada con los SSB, en otras ocasiones funciona de forma paralela y al margen de los SSB.

Esta red se concreta en la creación de recursos por parte de entidades sociales (bancos de alimentos, comedores sociales, programas de atención a la infancia...). Al mismo tiempo se han creado y desplegado nuevos servicios, como los Servicios de Integración en Familia Extensa (SIFE), el Servicio de Orientación y Acompañamiento a la Familia (SOAF) y los servicios de acompañamiento a la familia con necesidades específicas (SAFE), con unas funciones que pueden solaparse con las de los SSB. No obstante, a pesar de que a menudo atienden a las mismas familias, no siempre se hace de manera coordinada.

Esto genera cierta dispersión de la intervención. Además, el despliegue territorial de esta red paralela es desigual. Así pues, en las zonas rurales no acostumbran a llegar estos servicios, de forma que se acentúa la iniquidad en la atención a las necesidades sociales.

6

Las expectativas de la ciudadanía

Al margen del encargo explícito e implícito que se dirige a los SSB, y de cómo se traduce en cada ente local, los SSB tienen que gestionar las expectativas que en ellos depositan las personas atendidas y la ciudadanía en general.

Se constata que la población tiene una idea bastante parcial y reduccionista de los SSB, puesto que son vistos como simples dispensadores y generadores de recursos económicos, de forma que las demandas y las expectativas hacia los SSB están sobre todo relacionadas con la obtención de prestaciones económicas. Desde esta mirada, para algunas personas el concepto amplio y complejo de "ayuda" equivale –y se reduce– al concepto simple y acotado de "dinero".

Aun así, para muchas personas los SSB son la última o la única puerta que puede estar abierta. A menudo se dirigen allí cuando su situación ya está muy deteriorada, cuando es difícilmente reversible, y son contenedores de una gran desesperanza y de un gran sufrimiento de las familias.

Por un lado nos encontramos con un perfil de población atendida que se considera propio de los SSB. Son personas y familias en situación de exclusión social, que presentan al mismo tiempo distintos tipos de dificultades o necesidades:

- de falta de autonomía (relacionadas con la dependencia funcional o social, con la salud –enfermedades físicas o mentales, adicciones-);

- del ámbito relacional (relacionales o de integración social, relacionadas con la red de apoyo social, que puede ser inexistente, insuficiente o inadecuada);
- materiales e instrumentales (de subsistencia).

Se trata de situaciones altamente complejas, que requieren una intervención de muy larga duración, y que acostumbran a calificarse como cronificadas.

Por otro lado, la crisis económica ha comportado que un nuevo perfil de personas llegue con demanda de cobertura de sus necesidades vitales básicas. Se trata de personas con trabajos precarios, o expulsadas del mercado laboral, que han agotado el derecho a recibir prestaciones económicas del ámbito de la ocupación, o que, a pesar de ser perceptoras de prestaciones o subsidios, estos son insuficientes para atender sus necesidades de subsistencia.

Por otro lado, buena parte de las personas que tienen derecho a acogerse a la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència (LAPAD) también responden a un nuevo perfil de población. Estos nuevos perfiles tienen unas expectativas sobre los SSB, que muchas veces no encajan con las respuestas que encuentran allí. A veces estas expectativas están validadas por la derivación de otro profesional que no conoce los límites o las posibilidades de los SSB, o incluso por algunas campañas publicitarias (las que se difunden en la televisión pública catalana sobre la pobreza energética podrían ser un ejemplo de ello).

En los entes locales más pequeños, donde hay mucha proximidad entre los responsables políticos y la ciudadanía, se identifican dinámicas que también pueden distorsionar las expectativas del ciudadano. Así pues, cuando el ciudadano se dirige en primera instancia al político, en ocasiones puede interpretar que se le ofrecerán unas respuestas que una vez hecha la valoración técnica no son posibles.

Una mirada amplia a la realidad en la que estamos todos inmersos podría ser parte de la explicación: las políticas sociales tienen más visibilidad que nunca, y esto genera una elevada presión ciudadana –individual o colectiva– hacia los responsables políticos locales. Se sienten interpelados a resolver situaciones muy complejas, a pesar de que la solución a veces esté lejos de las posibilidades locales de actuación. Desde su voluntad de ofrecer una respuesta, trasladan esta presión a los profesionales y a las direcciones de los SSB, que al mismo tiempo se ven forzados a intervenir en algunas ocasiones en desacuerdo con sus criterios y su conocimiento técnico.

Esta presión produce malestar y dilemas éticos porque a veces exige un tiempo de dedicación que desequilibra o pensado para otras tareas; o a veces pone en entredicho la equidad en la atención a todas las circunstancias.

La diversificación de perfiles de personas y familias que actualmente son atendidas por los SSB requeriría establecer también diferentes tipos e intensidades de intervención, así como flexibilizar y adaptar las respuestas. Y como un aspecto muy positivo: la llegada de nuevos perfiles de población a los SSB ha servido para reducir su carga estigmatizante y para visibilizarlos como servicios universales.

7

La pieza clave: los profesionales de los servicios sociales básicos

Los equipos técnicos de los Servicios Básicos de Atención Social (SBAS)

La cartera de servicios sociales define los servicios básicos de atención social (SBAS) como el "conjunto organizado y coordinado de acciones profesionales, integrado por equipos técnicos, con el objetivo de mejorar el bienestar social y favorecer la integración de las personas". En la práctica los SBAS se han configurado como el pal de paller del conjunto de los servicios sociales básicos.

La disposición adicional segunda de la LSS (2007), así como la cartera de servicios sociales, establece que los profesionales que constituyen los SBAS son los trabajadores sociales y los educadores sociales, y sus ratios se concretan en 3 trabajadores/oras sociales y 2 educadores/oras sociales por cada 15.000 habitantes.

En cuanto a las ratios de profesionales, observamos lo siguiente:

- **Las ratios vigentes están desfasadas**: las ratios previstas en la LSS (2007) y todavía vigentes casi diez años después, estaban pensadas para la realidad de principios de los años 2000, y tenían que permitir a los SSB cumplir con los objetivos de universalidad, garantizar los derechos subjetivos y ofrecer una atención de calidad. A pesar de que en su momento supusieron un salto importante en cuanto a la dotación de recursos humanos de los SSB[12], en ningún caso esta dotación estaba pensada para atender las necesidades sociales que emergen con posterioridad a la aprobación de la LSS:
    - la implantación de la LAPAD, a partir del 2007-2008, comporta la emergencia de muchas situaciones de gran dependencia que no eran conocidas por los SSB. La entrada reciente de la atención al grado I suma un volumen de atención extraordinaria inabordable para los profesionales de atención a la dependencia si se quieren garantizar plazos razonables.
    - El estallido de la crisis económica a partir del 2008 implica que a llegan los SSB nuevas demandas, nuevos ciudadanos, nuevas exigencias, la mayoría de ellas de gran complejidad y urgencia.
    - La aprobación de la LDOIA en 2010 también supone la asignación de más competencias y responsabilidades a los SSB en la protección a la infancia en situación de riesgo social, sin que se acompañe de más recursos para hacerlas efectivas con suficientes garantías.

[12] Una ratio que mejora considerablemente respecto a la que establecía el Decret 27/2003, de 21 de gener, de l'atenció social primària: dos asistentes sociales/diplomados en trabajo social y un educador social por cada 20.000 habitantes (equivalentes a 1,5 TS y 0,75 SE por cada 15.000 habitantes).

- La *Llei 24/2015* sobre vivienda y pobreza energética asigna tareas que piden mucha dedicación a los SSB, y que se tienen que realizar con unos plazos muy breves de tiempo.

Así pues, a pesar del aumento exponencial de personas atendidas por los SSB, y la aprobación de normativas que les han asignado nuevas tareas, estas ratios no se han modificado, y hoy en día resultan absolutamente insuficientes, de forma que, con más dotación que nunca, los SSB se encuentran más colapsados que nunca.

- **El criterio de establecimiento de las ratios es inadecuado e incompleto**: estas ratios se establecen tan solo a partir del criterio del número de habitantes de cada municipio o comarca, sin tener en cuenta las características del territorio y de la población atendida. Así pues, indicadores que pueden incidir mucho en las necesidades de la población, como la tasa de paro, la de envejecimiento o la de inmigración, por ahora no se tienen en cuenta. Tampoco se consideran aspectos relacionados con la dispersión o concentración de la población, que afectan a la capacidad de respuesta de los entes locales[13].
- **Las ratios son un estándar de mínimos**, a pesar de que en algunos entes locales se pueden interpretar como un estándar de máxi-

[13] Hay que decir que los Contrato programa 2016-2019 para la coordinación, la cooperación y la colaboración entre el Departamento de Trabajo, Asuntos sociales y Familias y los entes locales en materia de servicios sociales, otros programas relativos al bienestar social y políticas de igualdad contempla la revisión de estos criterios a partir del año 2019.

mos. En este sentido, a pesar de que tener la dotación que corresponde según las ratios no permita atender adecuadamente todas las demandas, en algunos entes locales se desestiman las peticiones de ampliar los equipos de profesionales, con el argumento que ya se cumplen las ratios.

- **Las ratios vigentes no se cumplen en todos los entes locales**: a pesar de haber pasado más de nueve años desde el establecimiento de estas ratios, no se han llegado a lograr en todo el territorio. Las restricciones en la contratación pública de los últimos años han dificultado todavía más esta obligación, así como los retrasos en los pagos por parte de la Generalitat de Catalunya.

Por otro lado, otras situaciones menos evidentes pueden incidir directamente en la deficiente cobertura de las ratios de profesionales, como por ejemplo:

- La no sustitución del personal que se encuentra de baja o ausente por otros motivos, las suplencias con retraso o con una jornada laboral inferior a la del trabajador sustituido. Este hecho implica que los profesionales tengan que hacerse cargo de un aumento del volumen de trabajo inasumible, lo que muchas veces les lleva a una situación límite.
- La conciliación familiar (en un colectivo profesional mayoritariamente femenino y en edad de crianza) que no contempla cubrir las reducciones de jornada.
- La delegación de funciones impropias de los SSB a los técnicos de los SBAS. Especialmente en los municipios más pequeños, se observa que en ocasiones se delega a los técnicos de servicios sociales encargos correspondientes a otras áreas como educación, sanidad, vivienda, ocupación, juventud, cultura..., o también para desarrollar funciones propias de otros niveles del sistema de servicios sociales, como por ejemplo para delegarles tareas propias de los referentes de dependencia.

- La asignación de funciones de dirección a técnicos que se computan dentro de las ratios, a pesar de que esto reduzca la capacidad de atención directa a la ciudadanía.

Es de suma importancia cumplir con las ratios sin excepciones, y revisarlas al alza en virtud de particularidades que añaden complejidad al territorio.

Por otro lado, la distribución de funciones entre trabajadores sociales y educadores sociales varía según el territorio. La LSS enuncia las funciones de los SSB en general, sin diferenciar las que asumirán unos profesionales u otros. Aun así, cuando se refiere al profesional de referencia[14] establece que habitualmente tiene que ser un trabajador o trabajadora social de los servicios sociales básicos (art. 26 LSS).

En la práctica se constata que en ocasiones la distribución de funciones entre trabajadores sociales y educadores sociales genera discrepancias y conflictos en algunos equipos.

Otros profesionales de los SSB:

Además de los trabajadores sociales y los educadores sociales, figuras profesionales troncales, en los SSB podemos encontrar otros perfiles profesionales:

- Personal auxiliar: trabajadoras familiares, auxiliares del hogar,...
- Personal técnico especializado: psicólogos, abogados.
- Personal administrativo y de atención al público (informadores, recepcionistas).
- Mandos.

[14] La *Llei de serveis socials* establece el derecho a tener asignado un profesional o una profesional de referencia que sea el interlocutor principal y que vele por la coherencia, la coordinación con los otros sistemas de bienestar y la globalidad del proceso de atención, y cambiar, si procede, de profesional de referencia, de acuerdo con las posibilidades del área básica de servicios sociales (art. 9.e).

Personal auxiliar: trabajadoras familiares, auxiliares del hogar,...

En los últimos años hemos asistido a la reducción, hasta la casi desaparición de la figura de la trabajadora familiar dentro de los equipos de SSB. Efectivamente, el crecimiento de los servicios de atención domiciliaria, en buena parte como consecuencia de la implantación de la LAPAD, ha ido ligado a la externalización de su gestión.

Las funciones de los servicios de atención domiciliaria pueden clasificarse en dos grandes bloques: la atención personal y la atención socioeducativa.

La atención personal, por un lado, se centra en el apoyo o mantenimiento de las actividades de la vida diaria básicas (AVDB) –control de esfínteres, alimentación, movilidad, higiene personal, deambulación, vestido, o transferencias– o instrumentales (AVDI) –comunicación, manejo del dinero, uso del transporte, realización de las tareas del hogar, manejo de la medicación– . Este tipo de tareas, claramente definibles, se pueden prestar a través del personal de las empresas contratadas por los entes locales a través de los correspondientes procesos de licitación pública.

La atención a través de los SAD, por otro lado, también permite desarrollar el tratamiento socioeducativo intensivo en el medio habitual de las personas atendidas, es decir, en su casa. Este tratamiento es necesario en muchas situaciones de especial vulnerabilidad o de riesgo social, como por ejemplo aquellas en las que se encuentran personas mayores solas, sin apoyo familiar ni red social, personas con problemas de salud mental, en situación de dependencia sobrevenida, con enfermedades terminales, en situación de negligencia o maltrato por parte de los cuidadores, o también los niños en riesgo social, como medida para evitar una separación de su familia.

A menudo se trata de personas que no tienen conciencia de su problemática, y que en consecuencia no piden ayuda. Incluso en ocasiones rechazan la intervención de los SBAS. La intervención de las trabajadoras familiares contribuye decisivamente en la fase de acercamiento a estas personas, que a menudo tiene que ser rápida e intensiva, una vez se detecta la situación.

También es crucial el papel de las trabajadoras familiares en la ejecución de una parte del plan de intervención, el que tiene que ver con la vida cotidiana, el trabajo de hábitos relacionados con la salud, habilidades sociales básicas. Al mismo tiempo tienen que colaborar en su diseño y revisión.

En situaciones de personas mayores o niños desatendidos por sus cuidadores, las trabajadoras familiares se convierten en los ojos de los técnicos en el domicilio. Esto quiere decir que hacen una tarea de observación y de detección de situaciones que requieren efectuar una intervención urgente, como por ejemplo acelerar procedimientos de protección si se confirma un maltrato.

Con el externalización del SAD, estas profesionales en muchos casos no pueden tener contacto directo con el trabajador social del SBAS referente del caso, de forma que no es viable contar con ellos en la intervención social con las familias en situación de riesgo social. De este modo, se ha perdido un profesional clave, y se han reducido las posibilidades de intervención desde el propio SBAS.

Personal técnico especializado: psicólogos, abogados

Estos perfiles se engloban en lo que en la cartera de servicios sociales se recoge como Servicios de asesoramiento técnico de atención social. Lo más habitual es encontrar las figuras del psicólogo y del abogado, que asesoran tanto a los técnicos de los SBAS, como atienden puntualmente algunos de sus usuarios. Así pues, el psicólogo aporta conocimientos en cuestiones relacionadas con la salud mental, las relaciones familiares dificultosas, la violencia familiar. Por su lado, el abogado aporta conocimientos especializados sobre problemas legales diversos, por ejemplo, relacionados con divorcios, custodia de hijos, vivienda, causas penales, modificaciones de la capacidad de obrar, etc.

Aun así, y a pesar de la evidente necesidad de estos perfiles profesionales y la regulación que los contempla, no se encuentran en todos los entes locales. Por otro lado, en muchas ocasiones estas figuras no están completamente integradas en los equipos básicos de servicios sociales, porque tienen una dedicación a tiempo parcial y/o no forman parte de la plantilla de los entes locales, de forma que el apoyo que pueden ofrecer a los técnicos de los SBAS es puntual y esporádico.

Personal administrativo y de atención al público (informadores, recepcionistas) y mandos

La LSS, en la definición de los SSB, contempla que estos tienen que contar con la estructura directiva y de apoyo técnico y administrativo que se establezca por reglamento (art. 16.2), desarrollo que no se ha efectuado hasta el momento actual.

Además se contempla el apoyo administrativo como una medida de apoyo y protección para los profesionales de servicios sociales, que tiene que facilitar el cumplimiento con eficacia y eficiencia de su tarea profesional (art. 45.5).

No obstante, y a diferencia de los equipos básicos, en los que, como hemos visto, la normativa establece unas ratios y su coste viene financiado en buena parte por la Generalitat de Catalunya, en el caso del personal administrativo y directivo la normativa no regula las ratios.

Por otro lado, se prevé que el coste del apoyo administrativo y directivo va a cargo de los entes locales, es decir que no se recibe financiación externa para tener dotación de estos perfiles profesionales (art. 62..3).

Personal administrativo

En cuanto al personal administrativo, observamos que estas figuras están más presentes en los municipios de dimensiones más grandes, mientras que en los entes locales pequeños tienen poca presencia o son inexistentes. Si bien los entes locales hicieron un gran esfuerzo para lograr las ratios de personal técnico, y entre 2008 y 2010 se visibilizó un importante crecimiento de los SBAS en número de trabajadores sociales y educadores sociales, este aumento de técnicos no siempre ha ido acompañado de una ampliación de personal de apoyo administrativo.

Por otro lado, vemos que la burocratización de los SSB y la especialización en trámites de acceso a prestaciones y servicios genera mucho trabajo de carácter administrativo. De este modo los técnicos pueden sobrecargarse de tareas

administrativas que no les corresponden, y que toman tiempo al desarrollo de las funciones propiamente técnicas, de intervención social y educativa, y las pueden llegar a desvirtuar. Finalmente, que los técnicos tengan que asumir un volumen importante de tareas administrativas encarece el coste.

Por otra parte, no siempre se cuenta con personal de recepción e información, que atienda a las personas que llegan al servicio y filtren sus demandas, gestionen la agenda de visitas de los técnicos, o que hagan atención telefónica. En este sentido lo ilustra un mando de un consejo comarcal:

> *"los administrativos son una figura clave de los servicios sociales, no solo como figura de ayuda sino por la calidad que da el hecho de que alguien descuelgue el teléfono mientras un TS hace una entrevista. Puede parecer prehistórico pero esta situación se da".*

Hay que tener en cuenta que el personal de recepción e información es el que acoge en primera instancia a las personas que se dirigen a los SSB, y de la calidad de esta atención depende en buena medida la imagen que los usuarios se llevan de los SSB y la relación que establecen con ellos.

En el Dictamen del TSCAT (2016) sobre la implantación de la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, se evidencia como en aquellos entes locales que cuentan con más personal administrativo que asume buena parte del procedimiento para recibir y cursar las solicitudes de emisión de los informes de riesgo de exclusión residencial, acaban garantizando mejor el derecho de los ciudadanos reconocido en esta ley. En los municipios pequeños, que no cuentan con apoyo administrativo y todo el procedimiento recae en los técnicos, hay más dificultades para garantizar estos mismos derechos.

Mandos

En cuanto a los mandos, se constata que en los entes locales grandes hay suficiente masa crítica de técnicos para que se pueda desplegar una estructura de mandos. Así pues, se puede encontrar desde la figura que dirige el

conjunto de los servicios sociales básicos, a los mandos especializados en la dirección de un servicio o programa específico (directores de SBAS, coordinadores de servicios de atención domiciliaria, de programas de atención a la infancia, etc).

En cambio, en los municipios de dimensiones más reducidas, un único cargo tiene que aglutinar y desarrollar las mismas funciones que en los grandes municipios se distribuyen entre distintos mandos. Al mismo tiempo, es frecuente que reciban múltiples encargos dispersos que pueden ir más allá de las competencias de los SSB.

A menudo en los municipios pequeños las funciones de dirección recaen como algo de más en algún técnico que también tiene que hacer atención directa. En ocasiones esta responsabilidad no es reconocida formalmente, de forma que se asigna más responsabilidad a un técnico sin la compensación económica correspondiente.

Esto dificulta, entre otros, la posibilidad de repensar el trabajo, hacer estudios y diagnósticos del territorio, planificar y evaluar, innovar, implementar nuevas propuestas, dar a conocer mejor los SSB.

Medios y condiciones de trabajo

En general se constata una falta de estabilidad en las plantillas. En territorios especialmente complejos, o en instituciones con condiciones laborales precarias, se puede producir una rotación constante de profesionales, que dificulta el desarrollo de intervenciones a medio-largo plazo, y el vínculo con el territorio y su red social. Si los profesionales noveles no encuentran un entorno acogedor bastante amplio de profesionales con experiencia, también se pueden encontrar con dificultades para aprender y desarrollar su rol.

Según se recoge en los grupos de discusión, se identifican diferencias en las retribuciones o condiciones de trabajo que pueden generar malestar. Por un lado, se constatan importantes diferencias en las retribuciones y condiciones de trabajo entre distintos entes locales. Por otro lado, también se detectan

diferencias que dependen de si el técnico está contratado directamente por el ente local, o a través de una empresa o entidad contratada por el ente local. En este sentido, profesionales que hacen trabajos parecidos pueden recibir sueldos muy dispares.

Los agravios comparativos pueden generar mucho malestar entre los profesionales que se encuentran en peores condiciones de trabajo. La movilidad de los profesionales que buscan un trabajo con mejores condiciones puede provocar dinámicas de inestabilidad en algunos equipos o servicios que pueden acabar afectando la calidad en la intervención social.

Los espacios de trabajo también afectan la calidad de las intervenciones. En algunos SSB no se cuenta con unas condiciones adecuadas para los profesionales, como por ejemplo que cada trabajador disponga de una mesa propia con un ordenador y un teléfono. Otras carencias en las dependencias, como no disponer de una sala de espera o de unos despachos aislados adecuadamente, pueden comportar faltas graves como que no se asegure la intimidad de las personas atendidas.

Los espacios a menudo no están adaptados para poder hacer intervenciones que vayan más allá de las entrevistas individuales, y no favorecen las acciones grupales o colectivas.

Por otro lado, hay que hacer mención a la debilidad de los sistemas de información, que no han conseguido desarrollarse como sería necesario. Por un lado, los aplicativos informáticos que los técnicos tienen a su alcance son poco ágiles en la introducción de datos, y poco flexibles. No todos permiten recoger la gran diversidad de actuaciones que se desarrollan desde los SSB, ni se adaptan a la velocidad con que aparecen nuevas tareas. El hecho de no contar con un mismo sistema de información común para todas las áreas básicas de servicios sociales obstaculiza obtener datos parecidos de todo el territorio, lo cual dificulta los análisis globales, con visión de conjunto del sistema.

Por otro lado, la interconexión de los aplicativos de los SSB con los otros sistemas de atención, como los de salud o vivienda, todavía es una utopía. Esta conexión permitiría compartir informaciones básicas que agilizarían la atención de las personas desde los diferentes sistemas.

8

Cambios en la intervención social

Tal y como hemos expuesto hasta ahora, como consecuencia del hecho de estar infradotados en cuanto a personal técnico, que a menudo no cuenta con el apoyo administrativo necesario, constatamos que los profesionales se encuentran sobrecargados para atender el aumento de los mandatos de la legislación vigente y el incremento de usuarios que han supuesto la crisis económica y la LAPAD.

Todo esto se traduce en cambios en la intervención social y en las condiciones de trabajo de los profesionales, que trastornan el carácter de los SSB. En cuanto a los cambios en la intervención social, destacamos los siguientes:

- **La burocratización de la praxis del trabajo social.**
- **La contaminación de la relación asistencial.**
- **La reducción de la intervención a la dimensión individual y familiar, en detrimento de la práctica grupal y comunitaria.**

La burocratización de la praxis del trabajo social

Hemos visto que, con la crisis económica, se ha delegado la atención a la pobreza a los SSB. Esto implica la recepción de un alud de demandas de cariz económico y material, que a menudo van asociadas, pero a veces también esconden problemáticas personales o sociales importantes (violencia, problemas en las relaciones familiares, negligencias hacia los niños, enfermedades mentales,...).

No obstante, ante la imposibilidad de atender todas las necesidades, se ha acabado priorizando la atención a través de prestaciones económicas de urgencia social, ayudas en especies o de beneficios varios, dejando de lado la atención de otras necesidades de aspecto más psicosocial o socioeducativo.

Recordamos, además, que el encargo de validar el acceso a diferentes prestaciones o beneficios va más allá de los propios del ámbito de los servicios sociales (ayudas de urgencia, comedores sociales, acogida residencial...), puesto que también proviene de distintos departamentos de la Generalitat de Catalunya: empresa y ocupación, vivienda, consumo, etc. (Ginesta, 2014).

En paralelo, asistimos a la fragmentación del concepto de pobreza. Ahora hablamos de pobreza energética, pobreza infantil, pobreza farmacéutica, vulnerabilidad alimentaria.

A pesar de que a efectos de análisis y comprensión esta segmentación puede ser adecuada, a efectos de intervención supone la proliferación de "microayudas" puntuales, parciales, insuficientes, carentes de coherencia global, que llevan a una intervención parcializada ante unas necesidades complejas, y que genera ineficacias e ineficiencias que habría que estudiar más a fondo.

Ineficacias, porque las ayudas existentes no resuelven la totalidad de las necesidades de las familias, ni siquiera las materiales, ni por todo el tiempo que perduran estas necesidades.

Ineficiencias, porque la dispersión de las ayudas supone unos costes de gestión elevados: el procedimiento de evaluaciones varía según el tipo de ayuda, el procedimiento administrativo es pesado, el apoyo administrativo es insuficiente o

inexistente (con el correspondiente sobrecoste si los trámites administrativos los tienen que hacer los técnicos), los apoyos informáticos a menudo son muy mejorables... Además, obliga a las familias a estar constantemente presentando solicitudes y documentación, y a someterse a controles una y otra vez. Puesto que predominan las demandas relacionadas con las necesidades básicas, y ante unos ciudadanos cada vez más exigentes y que reclaman soluciones inmediatas a situaciones muy graves y deterioradas, los profesionales terminan por especializarse al atenderlas, imponiéndose la lógica de la demanda (Pelegrí, 2010), con una orientación puramente reactiva (demanda-respuesta), una intervención compulsiva, una atención en cantidad, más que de calidad (Ginesta, 2011).

Y dentro de esta lógica se acaba imponiendo el modelo tramitador. Ahora los profesionales tienen que dedicarse principalmente a comprobar que las personas que piden ayuda cumplan los requisitos y criterios de acceso a las diferentes prestaciones, limitándose cada vez más a hacer de comprovadores de medios –anticipándose a la competencia que establece la LRSAL15–, que ocupa buena parte de su tiempo y energías. Se constata también que los baremos para acceder a diferentes ayudas económicas pueden ser muy dispares entre ellos. Por ejemplo, el umbral para acceder a una beca de comedor es mucho más alto que el que permite acceder a los beneficios de la Llei 24/2015 en relación con la pobreza energética. Así una familia puede beneficiarse de los segundos, pero al mismo tiempo no obtener una beca de comedor para sus hijos.

Algunos profesionales refieren que ahora la mayor parte del tiempo que dura una entrevista se dedica a hablar de facturas, lo que impide escuchar y atender otras necesidades y problemáticas de tipos psicosocial, relacional, educativo. Y también impide trabajar en relación con la implicación y las responsabilidades de las personas en la resolución de sus necesidades. Desde este enfoque se contribuye más a perpetuar las necesidades en el tiempo y, por lo tanto, la dependencia de las familias de los SSB, cuando de lo que se trataría es de trabajar en favor de su autonomía.

Hay que cuestionarse si, cuando se trata de acreditar una situación económica, es necesario que esta valoración la lleven a cabo los técnicos de los SSB.

[15] Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Por un lado estos tipos de valoraciones no requieren un profesional especialista en el ámbito social, sino en el ámbito económico-administrativo. Por otro lado, a menudo desde los entes locales no se dispone de los medios para comprobar adecuadamente los datos económicos de las familias, y son estas las que tienen que acreditar documentalmente su situación. Los criterios que se aplican a la hora de considerar los ingresos pueden variar de un municipio a otro en cuanto a concepto, periodo... Tampoco se tienen criterios homogéneos sobre si hay que tener en cuenta la economía sumergida o cómo tiene que tratarse. En definitiva, se trata de una tarea que no puede asegurarse que se lleve a cabo con suficientes garantías, y que probablemente se gestionaría mejor desde otros organismos como la Administración de Hacienda o una futura Agencia de Protección Social. Hay que decir que actualmente la Generalitat de Catalunya tiene acceso telemático a toda la información económica de las familias, de forma que estas valoraciones serían más fiables si se hicieran desde la administración autonómica.

Vemos, pues, que la práctica profesional se vuelve

a) reactiva, asistencialista y paliativa, puesto que no se dirige a las causas de los problemas ni se hace un abordaje preventivo, sino solo a una parte de las consecuencias;

b) miope y parcial, puesto que se pierde de vista la globalidad de las situaciones que afectan las personas atendidas;

c) rígida y estereotipada, puesto que se sustituye la metodología de intervención social y educativa por baremos, protocolos y circuitos de atención.

Así pues, cada vez es más difícil poder plantear intervenciones sociales y educativas de calidad, y que tengan en cuenta la atención a la persona desde una perspectiva integral.

Atender desde la lógica de la demanda comporta también el riesgo de pérdida del carácter preventivo de los SSB (art. 16 LSS), que se concretaría en la desatención de casos de desprotección social que, a menudo por la misma situación personal y social, no piden ayuda a los SSB. Hablamos sobre todo de niños, personas mayores, personas con trastornos mentales, con discapacidad o dependencia en situación de abandono o víctimas de maltratos. Para protegerlas hay que asegurarse de que se puede hacer un buen trabajo de detección, que pasa por trabajar codo con codo con otros servicios como los escolares, los de salud o los cuerpos policiales. La presión de la demanda, pues, acaba quitando tiempo y dedicación para atender los casos que necesitan protección y no hacen demanda.

En conclusión, constatamos que la especificidad y el valor añadido que pueden aportar las profesiones sociales corren el riesgo de diluirse, ante esta tendencia disgregadora que empuja a dar respuestas unidimensionales ante necesidades multidimensionales, y que ha convertido los SSB en una gestoría de servicios y prestaciones. De este modo, consideramos que el capital humano de los servicios sociales está desaprovechado, y que debería y podría dedicarse a funciones de más valor añadido (Ginesta, 2014)

> *"El trabajo social y sus profesionales se encuentran inmersos en un proceso complejo, acelerado por la crisis, que comporta cambios en la asignación de tareas y recursos. En este paisaje en movimiento, los profesionales están so-*

> *metidos a una demanda creciente tanto por parte de los usuarios como de las administraciones. Esta es quizás la más evidente de las dificultades para ejercer el trabajo social actualmente (GRITS, 2016: 177)*

La consolidación de esta práctica saturada y reactiva, y la carencia de espacios que permitan a los profesionales reflexionar sobre lo que está pasando, sobre su intervención, y cómo promover el vínculo para poder establecer relaciones efectivas de ayuda, los lleva a parcializar cada vez más su mirada sobre los problemas sociales. También los conduce a una práctica rígida, que no facilita el desarrollo de nuevas respuestas, y que obvia que, más allá del derecho a acceder a servicios y prestaciones, los ciudadanos también tienen derecho a recibir una atención social y educativa de calidad, orientada al apoderamiento de la persona y a la promoción de la vida digna y libre.

La contaminación de la relación asistencial

El otro gran cambio, por lo que respecta a la intervención social, es el agotamiento del paradigma de la ayuda económica como herramienta de trabajo, de la prestación económica vinculada a una contraprestación en forma de plan de mejora o de realización de algunas medidas para la capacitación personal. Si bien este modelo fue posible y tuvo sentido en otro momento, los cambios que la crisis ha implicado para los sistemas de protección social lo han dejado fuera de juego, por dos motivos.

Por un lado, no hay medidas para todo el mundo que recibe ayudas económicas, ni tiene sentido condicionar el derecho a una prestación para cubrir necesidades básicas al cumplimiento de unas medidas inexistentes o inadecuadas.

Por otro lado, el hecho de que no se puedan garantizar las prestaciones para cubrir las necesidades básicas, y cumplir los requisitos para acceder, condiciona la implicación de las personas en propuestas de intervención social.

Además, los recortes en los sistemas de protección social se han producido en un contexto en el que legalmente se había configurado un modelo de sistema de servicios sociales basado en los derechos de los ciudadanos. Además de sus efectos prácticos –desatención de las necesidades más básicas de las

personas–, estos recortes han repercutido claramente en la relación de confianza entre el profesional y la persona atendida.

El ciudadano se muestra insatisfecho e indignado porque la administración no le ofrece lo que le ha prometido, desconfía del sistema y, por extensión, también de los profesionales de los SSB, convertidos en los mensajeros de las malas noticias, puesto que son la cara visible y los elementos más accesibles del sistema. Al ciudadano se le hace difícil distinguir entre las decisiones políticas que lo afectan y las intervenciones de los profesionales.

Además, en ocasiones no se transmite a los profesionales a tiempo y con suficiente claridad la información de los cambios en las políticas, de forma que quedan en falso ante las personas que atienden, más si tenemos en cuenta que una de las principales funciones de los Servicios Sociales Básicos es ofrecer información, orientación y asesoramiento a las personas en relación con los derechos y los recursos sociales y con las actuaciones sociales a las que pueden tener acceso (art. 17.b LSS).

Así pues, desde esta desconfianza no puede construirse una relación de ayuda transformadora, un buen vínculo que permita desarrollar funciones de acompañamiento, fomentar procesos de mejora y oportunidades, promocionar la autonomía y la responsabilidad, mejorar las relaciones familiares, interpersonales y sociales. Con la generación de esta desconfianza se toca, pues, lo nuclear de la intervención social, dejando a los profesionales en un escenario donde hacer un buen trabajo social es un afán a veces imposible.

Por otro lado, cada vez más se extiende una opinión pública que cuestiona la justicia del reparto de los recursos, que sospecha del uso fraudulento de determinados servicios o prestaciones, que considera que los trabajadores sociales no controlan suficientemente bien el destino de las ayudas que gestionan, convirtiéndose, de este modo, en cómplices del supuesto fraude (Ginesta, 2011).

Muy al contrario, el hecho de trabajar directamente con las personas y de conocerlas en su día a día, permite que sean los primeros que detectan, y tratan en consecuencia, posibles situaciones fraudulentas. Los trabajadores sociales se han caracterizado siempre por hacer una gestión responsable y sostenible

de los recursos. Sus intervenciones contemplan siempre la responsabilización y el compromiso de las personas atendidas en la resolución de sus problemáticas y en la mejora de la comunidad. Aún así se observa una intensificación del encargo del control de este fraude, que alimenta la desconfianza en la relación asistencial, y puede llegar a contaminar la mirada del profesional, si cae en la lógica de la presunción de fraude. Estas tareas de control dificultan la creación del vínculo entre el trabajador social y el usuario, y hacen casi imposible el abordaje de otros aspectos fundamentales de desarrollo personal y social de las personas atendidas.

Nuevos movimientos sociales que nos interpelan

El trabajo social, a lo largo de su historia, ha sido promotor de cambios. Este es uno de sus compromisos. En esta responsabilidad los movimientos sociales han sido un aliado necesario, imprescindible, complementario y promovido en muchas ocasiones desde el trabajo social: agrupando ciudadanía con dificultades comunes o impulsando embriones de nuevas asociaciones.

Durante los últimos años han aparecido movimientos organizados protagonistas de nuevas revoluciones del sistema, que señalan su incapacidad para atender necesidades y garantizar los derechos básicos. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) es un caso paradigmático. Los trabajadores sociales se tienen que resituar en una relación que no siempre les ha sido fácil, que los interpela, y no es extraño que se sientan impotentes ante las exigencias que se les plantean. Algunos miembros de estos movimientos han confundido las dificultades del sistema con los profesionales del trabajo social, y se han llegado a producir situaciones violentas y de demandas imposibles que incomodan doblemente por su paradoja: en ocasiones se han recibido amenazas de alguien con quien se comparten análisis, propósitos, mirada crítica y responsabilidad de cambio.

El trabajo social solo puede crecer con el compromiso político. Aquí la PAH y cualquier otro lobby tienen que mantener una responsabilidad complementaria, o incluso ser un aliado. El trabajo social puede estar dentro –desde un compromiso personal– o puede estar al lado –desde un compromiso profesional-.

Como cualquier relación, esta también es circular, y hará falta que las dos partes reenfoquen la mirada en aquello que les es común: la defensa de los derechos de las personas. Solo de este modo dejaremos de estar atrapados por una visión reducida que confunde la parte con el todo. Tanto de los unos como de los otros.

La reducción de la intervención a la dimensión individual y familiar, en detrimento de la práctica grupal y comunitaria

Como se ha señalado anteriormente, los SSB se ven empujados a ser cada vez más reactivos y asistenciales, y a centrarse en el individuo y la familia, en detrimento de la prevención y la intervención comunitaria.

Con este enfoque se pone más énfasis en los aspectos individuales de los problemas sociales, obviando el análisis de su dimensión estructural, de las condiciones sociales y comunitarias de los individuos y los núcleos familiares: se estudia y trabaja poco para que en un territorio determinado las personas, las familias, los colectivos de diferente condición tengan los puntos de apoyo necesarios para desplegar sus proyectos vitales. De este modo, se asume que quien tiene que cambiar es el individuo, para conseguir su inserción en la sociedad, a pesar de la esterilidad de tratar exclusivamente en el plano individual los problemas que tienen un origen social (Barbero, 2011).

No obstante, hay que recordar que la LSS establece como uno de sus principios rectores que "las políticas de servicios sociales tienen que actuar sobre las causas de los problemas sociales y tienen que priorizar las acciones preventivas y el enfoque comunitario de las intervenciones sociales" (art. 5.h LSS).

Teniendo en cuenta la situación de crisis global, resulta poco oportuno plantear que las políticas de servicios sociales puedan actuar sobre las causas de los problemas sociales, cuando pocas veces pueden ir más allá de las actuaciones asistencialistas.

Además, en la práctica, los SSB se han organizado más bien para favorecer la perspectiva individual por encima de la comunitaria.

Es necesario, pues, plantearse diferentes cuestiones como cuál tiene que ser la organización de los SSB para que sea posible un enfoque comunitario de la acción social, o cómo se pueden construir respuestas de organización colectiva desde los SSB, o en colaboración con otros agentes (Comisión Trabajo Social Comunitario TSCAT, 2016).

Por otro lado, hay una necesidad de formación respecto a esta intervención –grupal y comunitaria–, así como una falta de recursos y de reconocimiento institucional. También hace falta tener en cuenta otras cuestiones más prácticas, como la necesidad de revisar la flexibilidad horaria que requiere este tipo de intervención.

Asimismo, no podemos decir que las intervenciones comunitarias hayan desaparecido. Más bien se han desplazado desde los SSB hacia otras áreas de creación posterior (ciudadanía, diversidad, políticas de género, participación ciudadana...), se han segmentado de los SSB con la creación de los planes de desarrollo comunitario o planes locales de inclusión social, o se ha delegado la gestión e implementación a entidades privadas. Este movimiento también ha comportado cierta especialización de los profesionales, de forma que la atención individual y la comunitaria han tendido a colocarse en compartimentos estancos, a menudo poco comunicados (Ginesta, 2014).

Actualmente, desde los SSB se hace un gran esfuerzo para trabajar en red entre profesionales de diferentes servicios públicos y otras entidades del territorio. Aun así, el trabajo comunitario sigue siendo un reto pendiente. Para que el trabajo comunitario pase a ser una realidad en los equipos de SSB, hay que dar a las iniciativas de coordinación y trabajo en red una orientación comunitaria, de generación de nuevas respuestas creativas a las necesidades del territorio; trabajar de forma colaborativa con los distintos miembros de la comunidad (vecinos, entidades, movimientos sociales y servicios); promover la participación de los ciudadanos en las intervenciones públicas al territorio; y hacer de catalizadores para que los vecinos y vecinas se autoorganicen y colaboren para la mejora de la calidad de su entorno (Comisión Trabajo Social Comunitario TSCAT, 2016).

9

Cambios en las condiciones de trabajo de los profesionales

Además de los cambios en la intervención social, queremos hacer referencia a los cambios en las condiciones de trabajo de los profesionales, que se plasman en:

- **La insatisfacción y el malestar de los profesionales.**
- **El agotamiento y los riesgos para la salud.**
- **Un entorno de inseguridad y el riesgo de agresiones.**

Insatisfacción y malestar de los profesionales

La divergencia –en ocasiones abismal– entre cómo los profesionales definen y entienden el trabajo social, y cómo son vistos y entendidos por la ciudadanía y por los responsables políticos genera, inevitablemente, insatisfacción en ambos lados.

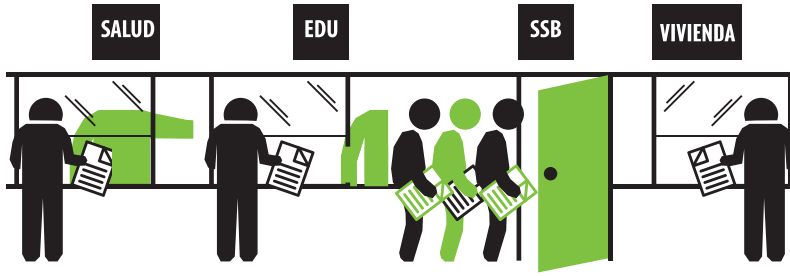
Como hemos dicho anteriormente, al ciudadano le cuesta distinguir entre las decisiones políticas que le afectan y las intervenciones de los profesionales. Esto provoca que a menudo atribuyan a la incompetencia de los profesionales lo que es una respuesta insuficiente de las políticas públicas. De este modo el profesional se siente cuestionado y atacado, cosa que vive con mucho malestar y mucho estrés. El profesional recibe muchos requerimientos y demandas

de explicaciones por parte de diferentes agentes: los ediles, el defensor del pueblo, los ciudadanos, las plataformas ciudadanas para la defensa de los derechos sociales, las redes sociales, etc. Esto conlleva una práctica defensiva, y profundamente insatisfactoria.

El ciudadano, sea individualmente, o a través de alguna entidad o plataforma ciudadana, formula sus legítimas demandas al político. Cuando estas peticiones se hacen con exigencia, presionando, puede suceder que el político encargue al técnico una respuesta rápida. En este sentido, las actuaciones apresuradas, que no permiten un análisis en profundidad de la situación ni una construcción de la respuesta técnica óptima, pueden conducir a resultados no deseados. En estos escenarios el profesional puede sentir que su criterio e independencia técnica son puestos en duda, y se puede sentir empujado a realizar unas actuaciones que le generan problemas éticos relacionados con la distribución equitativa de los recursos, incluyendo su propio tiempo. Como ejemplo, encontraríamos la petición de atender una persona antes del turno que le correspondería según la lista de espera, o valorar una ayuda con más rapidez. Hay que potenciar el reconocimiento del criterio y la autonomía profesional, y adecuar los protocolos, criterios y procedimientos de forma que clarifiquen la acción propia de técnicos y políticos y permitan actuar desde la transparencia.

Por otro lado, se encarga a los profesionales la atención de las personas más vulnerables, más castigadas por la crisis económica, que llegan a niveles de deterioro cada vez más profundos y graves, más difíciles de abordar, y que depositan en los SSB las últimas esperanzas de solventar sus necesidades. Aun así, al mismo tiempo se reducen o desaparecen los recursos y programas para hacer frente a esta situación. En la práctica, pues, la misión de los profesionales se limita a la contención de un malestar que es incontenible, y que agota profundamente (Comisión SSB - TSCAT, 2011).

Los profesionales de los SSB sienten que se convierten en el vertedero del malestar: de la ciudadanía, y también de los profesionales de otros servicios, que depositan la responsabilidad de resolver aquello que los servicios especializados y otros ámbitos de la política no han conseguido o han expulsado con un "esto a mí no me toca".



El trabajo social de los SSB está haciendo equilibrios encima de la cuerda floja de una paradoja, que sitúa el profesional entre la omnipotencia (se les pide que resuelvan lo irresoluble) y la impotencia (al contrastar que, a pesar de querer, no resuelven lo que se les pide). Inmersos en esta contradicción, en ocasiones los trabajadores sociales se encuentran con dificultades para identificar las posibles intervenciones ante estas situaciones irresolubles, para identificar respuestas viables aunque no puedan ofrecer soluciones definitivas (Ginesta, 2011).

El alejamiento de las vertientes preventiva y educativa, y la especialización en la intervención puramente asistencial y paliativa, genera frustración entre los profesionales que han vivido otros momentos, mientras que las nuevas generaciones, que solo han vivido este trabajo, pasan a pensar que siempre ha sido así.

Agotamiento y riesgos por la salud

Los profesionales se encuentran sobresaturados para hacer frente a los mandatos de la legislación vigente, con la sobredimensión de usuarios que ha supuesto la crisis económica y la aplicación de la LAPAD. Una sobrecarga de trabajo que se ha hecho evidente que no es coyuntural sino estructural y que, junto con la multiplicación de la atención de situaciones graves, comporta un aumento de riesgos para la salud de los profesionales de los SSB. El agotamiento emocional sería lo más visible, pero habría que profundizar más en el estudio de estos riesgos (Comisión SSB - TSCAT, 2011).

La hiperresponsabilidad de algunos profesionales hace que pospongan la decisión de coger la baja por agotamiento, puesto que se quiere evitar dejar desatendidos a los usuarios y sobrecargar a los compañeros de trabajo, produciendo un efecto dominó en el equipo.

La presión que cae sobre el profesional de los SSB (de los políticos, las personas usuarias, los movimientos sociales, los otros servicios...), les hace sentir que no llegan, tienen la sensación de tener que estar justificándose constantemente. Esto genera un malestar importante que se traduce en el síndrome de estar quemado. Este agotamiento emocional provoca que haya mucha fuga de profesionales, que sienten que su salud está en riesgo. Como consecuencia, hay una rotación constante, que dificulta todavía más el trabajo a los SSB.

Entorno de inseguridad y riesgo de agresiones

Por otro lado, cada vez más se identifican agresiones y amenazas hacia los profesionales, que provienen de los ciudadanos que quedan excluidos de las ayudas o que les resultan insuficientes, y que tienen unas expectativas, más o menos legítimas, que no se cumplen. En los grupos de discusión con trabajadores sociales de los SBAS se han relatado varios tipos de amenazas que se han sufrido directamente o que han recibido profesionales conocidos. Algunas de ellas son: agresiones físicas, amenazas verbales, amenazas con arma blanca, insultos, ruedas pinchadas o retrovisores rotos de sus vehículos personales, llamadas telefónicas amenazantes, envío de cartas a su domicilio. Encontrarse con alguna de estas situaciones quiere decir trabajar con miedo y vivir con angustia, tanto dentro como fuera del trabajo.

Pocos municipios cuentan con protocolos de actuación ante una agresión. Es una realidad emergente con la que cada municipio está haciendo lo que puede. A menudo no se sabe cómo actuar después de haber recibido una agresión, y a veces la institución no ofrece un apoyo claro en lo profesional, sobre todo cuando se le plantea que tiene que hacer una denuncia a título particular.

Los espacios de trabajo no siempre están adecuados para prevenir las agresiones (disposición del mobiliario, salidas de seguridad, botones de activación de alarma...), ni se cuenta en todas partes con personal de seguridad.

El énfasis en el control del fraude también se vive con desconcierto y frustración por parte de algunas personas atendidas, que esperan más escucha y acogida por parte de los profesionales. En algunos casos la decepción de estas personas se manifiesta con actitudes agresivas hacia los profesionales, a los que se les atribuye directamente la responsabilidad de no ofrecer lo que se espera de ellos.

Tampoco tenemos que pasar por alto las posiciones defensivas de los profesionales (Leal, 2016), de forma que se puede dar un conflicto en escalada que puede hacer inviable una relación de ayuda.

10

Encargos desatendidos

Como ya hemos señalado, la intervención de los SSB se ha ido convirtiendo cada vez más en una expendeduría de recursos, en el trámite de múltiples ayudas para atender las necesidades de subsistencia. Esto ha comportado que algunas funciones asignadas por la LSS a los SSB, aquellas que son propias y exclusivas de los trabajadores sociales y de los educadores sociales, hayan quedado desatendidas.

Cuando decimos desatendidas queremos decir que han perdido centralidad, que no se desarrollan con la frecuencia, intensidad y calidad que serían deseables. En la siguiente tabla identificamos las funciones que establece la LSS por los SSB que los profesionales de los SSB consideran que están siendo desatendidas:

Estudio, análisis y diagnóstico	• Detección de las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria.	• Valoración y diagnósticos social y educativo de las situaciones de necesidad social.
Intervención social y educativa	• Información, orientación y asesoramiento (sobre derechos, recursos y actuaciones sociales). • Apoyo a la unidad familiar o de convivencia. • Actuaciones preventivas y tratamiento social o socioeducativo. • Intervención en núcleos familiares en situación de riesgo social, especialmente con menores.	• Protocolos de prevención y atención maltratos (colectivos más vulnerables). • Medidas de inserción social, laboral y educativa. • Proyectos comunitarios y programas transversales orientados a la integración y la participación sociales de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo.

Así pues, observamos que las funciones desatendidas tienen que ver principalmente con la intervención social y educativa, que se basa en:

- el diagnóstico social y educativo, de carácter holístico, global, que incluye las potencialidades y los propios recursos de las personas, explora sus relaciones sociales, relaciona diferentes aspectos de la situación, interpreta y formula hipótesis de trabajo y pronósticos, e incorpora el conocimiento complementario de otros profesionales que están interviniendo;
- la perspectiva de la centralidad, la integralidad y la globalidad de la persona, comprendida en su entorno;
- la escucha activa, el vínculo, el acompañamiento en los procesos, la mejora de las relaciones personales y sociales;
- una perspectiva cualitativa y proactiva, profunda, en clave de proceso, que enfoca la mirada a largo plazo;
- una perspectiva promocional y preventiva, para evitar los riesgos sociales o su empeoramiento y reproducción;
- el fomento de la autonomía, el apoderamiento y la responsabilidad de las personas, en lugar de fomentar su dependencia de las ayudas económicas;
- el trabajo en equipo y en coordinación con los diferentes servicios que intervienen;
- una perspectiva grupal y comunitaria;
- valores como la autonomía de las personas, la justicia social y la igualdad de oportunidades.

Tal y como se ha descrito, la intervención social y educativa que se podría hacer desde los SSB, dado que disponen de los profesionales capacitados para hacerlo, permitiría ir más allá de las necesidades de subsistencia, centrándose en otro tipo de necesidades sociales como:

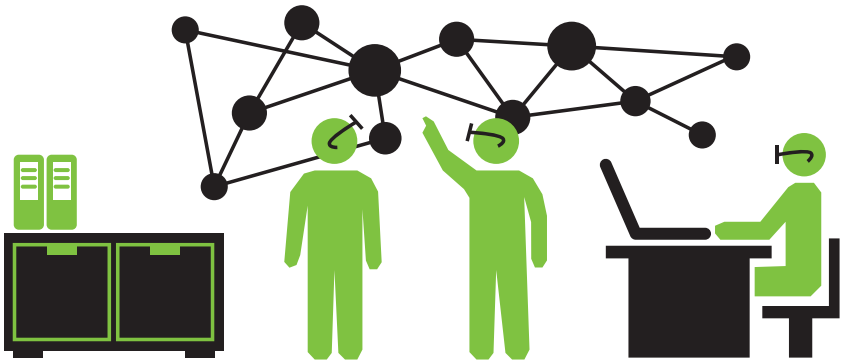
- las que rodean algunos problemas de salud física o mental,
- las relacionadas con las personas con dependencia y su cura,
- las relacionadas con las adicciones,
- los conflictos familiares, en las relaciones de pareja, incluyendo los maltratos familiares,
- las situaciones de negligencia y desatención que sufren los miembros más débiles de los grupos familiares,
- situaciones vulnerables candidatas a protección, que no piden ayuda,
- las relaciones de dependencia,
- las dificultades en las funciones parentales,
- la violencia machista,
- las crisis de ciclo vital,
- los procesos de luto por pérdidas varias: de seres queridos, del trabajo, de vivienda, de estatus, de capacidad de consumo, de futuro,
- el aislamiento social,
- la falta de cohesión social.

A menudo necesidades sociales como las enunciadas se dan de manera combinada, produciéndose situaciones de gran complejidad que pueden cronificarse si no reciben una respuesta adecuada.

La intervención social que creemos que hay que recuperar y potenciar tiene que centrarse en el fomento de la autonomía de las personas, su responsabilidad y compromiso con el bien común, y la potenciación de las relaciones sociales positivas para fortalecer la convivencia y la cohesión social.

Tiene que basarse en y potenciar los derechos sociales de las personas, al mismo tiempo que tiene que implicarlas en la resolución de sus necesidades sociales y las de su entorno.

La intervención social por la que abogamos tiene que contribuir a prevenir la aparición y el agravamiento de las necesidades sociales, implicando en ella el tejido social de la comunidad.



En este sentido queremos apostar por los SSB como el dispositivo idóneo para promover la interacción, entendida, como plantea Fantova (2008), como "el ajuste dinámico entre la capacidad de desarrollo autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales o comunitarios en general".

11

Resumen de conclusiones

Este apartado ofrecerá al lector un breve resumen de las ideas principales de este diagnóstico. No se aportan conclusiones ni interrelaciones nuevas a las ideas expresadas, pero sí que se ajusta al propósito de remarcar los planteamientos clave y de ofrecer una lectura fácil y más rápida de este documento.

A propósito de las funciones implícitas y explicitas de los SSB

Las funciones que asignan las diversas normativas que regulan los SSB constituyen un encargo explícito poco nítido, confuso y de un alcance notable. La falta de un despliegue normativo que detalle la aplicación operativa de las leyes que nos regulan (destacamos nueve leyes) favorece que puedan ser interpretadas de varias maneras. El efecto directo de esta imprecisión es una gran heterogeneidad en su aplicación real en los distintos entes locales.

Pero más allá de las funciones obligadas que enmarca la normativa, tradicionalmente los SSB hemos mantenido la tendencia de ser receptores, sin poner

límíte, a ello, de otras competencias que el resto de sistemas (salud, educación, vivienda, ocupación), o bien los servicios sociales especializados, depositan en nosotros. La ambigüedad en la definición de los SSB es terreno abonado para que se den estas delegaciones. El resto de políticas de protección social y los servicios sociales de segundo nivel han tenido más claras sus funciones, ponen sus límites, y colocan en los servicios sociales la esperanza o la exigencia de una solución "mágica" a aquello que ellos no han podido resolver.

Es la creencia ilusoria que en los SSB cabe todo. Sus profesionales viven esta delegación como una carga inabordable que se suma a la complejidad intrínseca de su tarea. Y sienten la presión de tener que dar solución a lo que otros servicios o ámbitos de intervención se han visto incapaces de asumir.

Esta realidad se ha agravado con la crisis y con los recortes en el resto de sistemas de protección: hacemos de cajón de sastre contenedor de realidades muy complejas y deterioradas. Acogemos como podemos personas y familias víctimas de las consecuencias de las malas políticas de otros ámbitos –vivienda, formación y ocupación, garantía de ingresos mínimos, cobertura sanitaria, precios de los suministros...– y de todas las situaciones que la política en su conjunto va dejando desprotegidas.

Desde los entes locales nos hemos dedicado a hacernos cargo de estas necesidades, puesto que por proximidad y desde nuestro compromiso con el bienestar de las personas no las podíamos desatender. Sin embargo hay que evaluar los efectos que este colapso supone para la calidad de la atención en los SSB, para la vulneración de los derechos sociales de las personas, y por el resto de funciones preventivas y promotoras que quedan desatendidas por estar inmersos en esta trampa.

Cada vez se hace más evidente que para abordar la complejidad actual hacen falta más profesionales sociales y más recursos distribuidos de una manera diferente. Conviene profundizar en el debate sobre si esta ampliación de estos profesionales se tiene que hacer integrándolos en los otros sistemas de protección social, a expensas de hacer crecer los SSB, o con un modelo mixto que asegure un ensamblaje muy articulado y complementario entre los diferentes sistemas y niveles de intervención (primaria y especializada).

A propósito de la iniquidad en la atención en función del territorio

La implementación de los servicios y las prestaciones definidas en la cartera de los SSB es de obligado cumplimiento, y se tendrían que encontrar en todo el territorio con unos mínimos comunes. Esto está lejos todavía de ser una realidad y no puede quedar al amparo de voluntades políticas locales.

En la práctica, cada ente local acaba configurando unos servicios y unas prestaciones sensiblemente diferentes. Dependen de variables como las finanzas del consistorio, la sensibilidad y la orientación política, las prioridades y posibilidades técnicas, la dispersión del territorio o la gravedad del impacto de la crisis económica.

Así pues, el acceso, el goce y las condiciones de los diferentes servicios y prestaciones que por ley están garantizadas dependerá del municipio de residencia de la persona. El sistema no garantiza la equidad en la atención, y circunstancias iguales o muy parecidas tienen respuestas diferentes en función del territorio donde sean atendidas. Esta iniquidad pone de relieve la paradoja que el propio sistema de servicios sociales, que tiene que favorecer la igualdad efectiva de la población y eliminar discriminaciones sociales, sea por él mismo generador de desigualdades.

Por otro lado, al no haberse desarrollado un modelo de SSB, los entes locales invierten esfuerzos en paralelo para planificar, idear recursos, protocolos, baremos y circuidos, para meter y asimilar nuevas tareas y funciones, etc. Es como una suerte de "minifundismo" que derrocha esfuerzos y talento. Las áreas básicas de los servicios sociales se convierten en islas y sus profesionales se encuentran aislados perdiendo energías en aspectos que se podrían homogeneizar. Organizados de otro modo permitirían una atención de más calidad, de más amplitud y más equitativa.

Como nuevo ingrediente que suma variabilidad, el despliegue de redes y servicios complementarios a los SSB (entidades sociales o nuevos servicios que nacen a raíz de la crisis) también es desigual. Las zonas rurales y los municipios más pequeños acostumbran a ser los más perjudicados.

A propósito de las expectativas de la ciudadanía

Las expectativas que la ciudadanía tiene sobre los SSB es un condicionante que hay que analizar por su impacto en la relación de ayuda, en aquello que se espera y que será o no posible, y en aquello que vendrán a buscar.

La población tiene una idea parcial y reduccionista de las funciones y del alcance de los servicios sociales municipales. Nos ven como dispensadores y generadores de recursos y, desde esta lógica, esta es en muchas ocasiones y cada vez más su demanda.

Un nuevo perfil de situaciones que llega a raíz de la crisis económica lo hace por motivos únicamente de subsistencia, o por situaciones muy vulnerables relacionadas con la vivienda. Estas expectativas a menudo no encajan con las respuestas y limitaciones que encuentran en nuestra capacidad para ofrecer recursos.

Por otro lado los profesionales relatan que cada vez se sienten más presionados por sus políticos locales. La expectativa política de atender todas las necesidades desde los SSB (en ocasiones sin considerar las posibilidades reales o los criterios de equidad) y de que no se hagan visibles situaciones especialmente conflictivas o que pasan a la esfera pública, llega a los profesionales en ocasiones en forma de imposición para intervenir de una manera diferente a su criterio técnico.

En otras ocasiones la persona o familia que llega a los SSB lo hace con unas expectativas validadas por la derivación de un servicio especializado o de otro ámbito de protección social: "ve a servicios sociales, que te lo arreglarán". El descontento está servido cuando no encuentran aquello sobre lo que se le han generado esperanzas, o lo encuentra de manera parcial.

A propósito de la pieza clave: los profesionales

Las ratios de profesional –trabajo social y educación social– por habitante son un aspecto clave que condiciona la calidad de la atención. En este sentido se pone de manifiesto que:

- Están previstas para la realidad social de hace diez años. Por lo tanto, actualmente son obsoletas: nuevas necesidades, nuevas tareas derivadas de la normativa (LAPAD, LADOIA, Llei 24/15) y nuevas complejidades en la intervención.
- Se homogeneízan inadecuadamente según un criterio de número de habitantes sin tener en cuenta otros factores determinantes del territorio: aspectos socioeconómicos, tasa de inmigración, de paro o de envejecimiento, dispersión o concentración de la población...
- Aunque las ratios son un estándar de mínimos, a veces se interpreta como un tope que justifica la no ampliación de los equipos a pesar de las necesidades evidentes.
- Todavía es más grave que, a pesar de ser de obligado cumplimiento, no se cumplen en todos los entes locales.

En relación con otros profesionales de los SSB:

- Con la externalización de los Servicios de Ayuda a Domicilio ha desaparecido la figura clave de la trabajadora familiar dentro de los equipos de SSB. Ya no tenemos la tríada TS, ES, TF tan valorada desde la amplitud de intervención que permitía.
- El complemento de los psicólogos y de los abogados –regulado como personal técnico especializado recogido en la cartera– no se encuentra en todos los entes locales o son del todo insuficientes porque su dedicación es a jornada parcial. Esta limitación resta capacidad de atención en situaciones complejas que necesitan una orientación más especializada.
- La normativa no regula las ratios del personal administrativo y de atención al público ni se recibe financiación para tener la dotación de estos roles. Son figuras cada vez más necesarias por volumen de trabajo, de nuevos cometidos, y de más burocratización de nuestras intervenciones. En los municipios menos dotados (dependerá de la capacidad y voluntad del consistorio), el procedimiento administrativo recae en los técnicos, con lo que se reduce y derrocha su capacidad de trabajo.

- Las funciones directivas y de mando son atendidas de manera muy diversa según el territorio, tampoco están reguladas por ratio ni están provistas de financiación. En los municipios más pequeños una única persona desarrolla tareas que en los grandes están a cargo de diferentes profesionales. Esta realidad limita la capacidad organizativa, planificadora, evaluadora e impulsora de nuevos recursos de los municipios menos dotados.

A propósito de los cambios en la intervención social

Todos estos aspectos de nueva realidad en los SSB señalados en este diagnóstico (predominancia de la demanda económica, burocratización, presión ciudadana y política, delegaciones de tareas de facto, carencia de despliegue de un modelo, expectativas, ratios insuficientes...) modifican inevitablemente nuestra intervención y es necesario pensar sobre sus consecuencias.

Esta realidad conduce la relación a una orientación puramente reactiva (demanda-respuesta), a una intervención compulsiva de más cantidad que calidad, a un modelo tramitador, y a una intervención parcializada ante necesidades complejas. Esta "okupación" de nuestra tarea va en detrimento de poder establecer relaciones de vínculo que sean transformadoras, de intervenciones psicosociales y educativas que vayan a la raíz de las dificultades, y es des-responsabilizadora de las personas en la resolución de sus necesidades. La práctica profesional se hace más paliativa, miope y estereotipada, y lo que puede ser más grave: quita tiempo para atender casos que necesitan protección y que por sus circunstancias no hacen demanda.

Los profesionales de los SSB somos la cara visible y más accesible del sistema, y al ciudadano se le hace difícil distinguir entre quien toma y quien es responsable de las decisiones políticas que le afectan y nuestra intervención; o nuestra poca capacidad de evitar los recortes de recursos y de servicios. El descontento que siente la persona usuaria ante la vulneración de derechos y de los recursos escasos o nulos, sumados al impacto y al sufrimiento que comportan algunas situaciones de máxima fragilidad, operan en la relación en forma de desconfianza y de crítica.

En sus expresiones más graves esta decepción y angustia se traducen en actitudes agresivas, amenazantes y violentas hacia los profesionales que los atienden. Tanto por parte de personas a título particular como otros que lo hacen en nombre de algunos movimientos sociales defensores de derechos fundamentales.

A todo esto se suma un nuevo factor de desconfianza: la opinión cada vez más extendida que cuestiona la justicia del reparto de los recursos, que sospecha del uso fraudulento de determinadas prestaciones o que considera que los trabajadores sociales no conocen bastante bien la capacidad económica de las familias, o no controlan el destino de las ayudas que gestionan. Esta percepción distorsionada nos convierte en un tipo de cómplices del supuesto fraude.

Por otro lado los SSB se han organizado en la práctica en una atención individual y familiar con poco espacio para la intervención grupal o comunitaria. De este modo se asume que quien tiene que cambiar es la persona a pesar de la esterilidad de tratar exclusivamente en un plan individual los problemas que tienen un origen social y estructural. Es necesario plantearse cuestiones como cuál tiene que ser la organización reenfocada de los SSB que dé espacio a la acción social comunitaria, renovación de nuestros conocimientos con formación específica, o revisión de la flexibilidad horaria que requieren estos niveles de intervención.

A propósito de los cambios en las condiciones de trabajo de los profesionales

Estos cambios en la intervención social –y en su calidad– tienen una repercusión directa en la satisfacción de los profesionales, en su agotamiento y los riesgos para su salud, y en el entorno de inseguridad que perciben.

Los profesionales de los SSB han quedado situados en un lugar muy comprometido y de imposible cumplimiento: se les encarga la atención de las situaciones más vulnerables, más difíciles de abordar y que depositan en los servicios sociales sus últimas esperanzas, y al mismo tiempo se reducen

o desaparecen los recursos para hacer frente a esta situación. A la práctica la misión de los profesionales se limita a la contención de un malestar que es incontenible, y que los agota profundamente.

Es un trabajo social que hace equilibrios en la cuerda floja que sitúa el profesional entre la omnipotencia (se les pide aquello irresoluble) y la impotencia (a pesar del esfuerzo dedicado no resuelven lo que se les pide y están en el punto de mira y de crítica). Sostener cada día esta realidad produce un gran malestar, un agotamiento emocional, una frustración que tiene que ser cuidada para que no se vuelva en contra de su salud y de la calidad en la atención que quiere prestar.

No es intrascendente el aumento de la sensación de inseguridad y de agresiones en los SSB. Trabajar en estas circunstancias quiere decir hacerlo con mucho miedo y vivir con angustia dentro del trabajo y fuera de él. Es difícil que esta amenaza no condicione el trabajo del profesional y lo acerque a intervenciones más asistencialistas y menos movilizadoras. También a posiciones más defensivas generadas por trabajar con temor que hacen inviable una relación de ayuda.

Pocos municipios tienen protocolos de actuación ante agresiones y a veces la institución no ofrece un apoyo claro y no deja ninguna otra vía posible que hacer una denuncia a título particular.

A propósito de los encargos desatendidos

Hay ciertas funciones asignadas por la LSS a los SSB que ante esta nueva realidad han perdido centralidad, que no se desarrollan con la continuidad, la intensidad y la calidad que sería deseable. Este documento recoge de manera detallada una relación de estas funciones que merecerían nuestra especial atención, pues es aquello que nos es propio. Es el ADN de los servicios sociales.

Una vez más la reflexión nos lleva a lo que ocupa nuestro tiempo y a lo que queda relegado; y a las consecuencias que esto tiene, no solo en el momento presente, sino también a medio y largo plazo, y en las generaciones futuras.

Y ya para terminar, una última reflexión que justifica este diagnóstico y le da sentido: los SSB son unos dispositivos de gran valor, no solo por lo que aportan sino también desde el lugar que ocupan en el sistema (primera puerta). La defensa de su importancia nos lleva a reflejar esta foto –diagnosis– lo más nítidamente posible, y a identificar aquellos factores que ponen en peligro el derecho de la ciudadanía a tener a su disposición unos SSB de calidad.

No se señalan sus debilidades desde una posición victimista sino todo lo contrario. Lo hacemos desde la más firme de las voluntades de apoderarnos y de mejorar lo que sabemos hacer y aquello a lo que nos debemos.

Este diagnóstico quiere acercar y hacer cómplices los responsables políticos de las oportunidades de mejora que se nos abren. Quiere compartir información para acercar posiciones y tener todos la misma mirada de análisis de la realidad que tenemos que transformar. Cada cual desde el lugar que le toca.

12

Propuestas

A partir del diagnóstico que hemos realizado sobre la situación de los SSB formulamos las siguientes propuestas, que hemos agrupado en diferentes bloques:

1. La definición de las políticas sociales.

2. La definición de los servicios sociales básicos.

3. La intervención social.

4. Los recursos de los servicios sociales.

5. La gestión del conocimiento.

La definición de las políticas sociales

- Las políticas sociales tienen que recuperar la perspectiva de los derechos sociales, superando el paradigma del asistencialismo, y entre ellos consideramos esencial el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal, tal y como establece la Llei de serveis socials de Catalunya.
- Es primordial promover el desarrollo normativo de la Llei de serveis socials, para concretar los derechos de la ciudadanía y clarificar las competencias y obligaciones de cada administración. En esta línea es conveniente revisar la cartera de servicios sociales, y apostar por otra más simple, flexible y dinámica, con capacidad para adaptarse a las necesidades y decisiones de las personas.
- Ampliar la participación de los distintos agentes locales (políticos, profesionales, entidades y mundo asociativo, usuarios) en la planifi-

cación estratégica de los servicios sociales básicos. Concretamente sería interesante potenciar las aportaciones de los técnicos de base, que cuentan con un conocimiento directo de la realidad.

- Tanto en el desarrollo normativo como en la planificación estratégica es importante tener en cuenta la diversidad territorial y organizativa de los diferentes SSB, valorando las posibilidades de las diferentes tipologías de áreas básicas de servicios sociales de desarrollar las funciones y tareas que se les asignan, y adaptando la dotación de recursos a esta heterogeneidad.
- Los reglamentos tienen que tener una mirada predictiva y preventiva, adecuándose no solo a los cambios recientes de la realidad social, sino incorporando la adaptación a los cambios futuros, tanto a los más pronosticables, como a los más inesperados.
- Abrir la reflexión y el debate sobre el reparto competencial en materia de servicios sociales, y revisar la asignación de funciones a una administración u otra en clave de optimizar recursos, facilitar la cooperación con otros sistemas de protección social y fomentar la igualdad en el acceso a los servicios sociales, sin menoscabar la descentralización, entendida como la toma de decisiones cercanas al ciudadano.
- Formar a los cargos electos de los entes locales, especialmente en los inicios de cada mandato, para que conozcan el marco legal y competencial de los servicios sociales básicos que tienen bajo su responsabilidad.
- Para asegurar un sistema fuerte de servicios sociales, centrado en la promoción de la autonomía y capacitación de las personas a lo largo de sus vidas y en la protección y cuidado ante las diferentes situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, consideramos fundamental que la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia esté desligada del sistema de servicios sociales y del mundo local. Así pues, apostamos por la creación de un sistema de garantía de rentas con las siguientes características:

- basado en el derecho subjetivo y no condicionado de las personas a tener cubiertas las necesidades básicas,
- construido a partir de la ordenación del actual sistema de prestaciones económicas, demasiado fraccionado, complejo y a menudo incoherente,
- gestionado por un organismo especializado en prestaciones económicas para permitir una tramitación simplificada y ágil, como podría ser la futura Agencia Catalana de Protección Social.

Definición de los SSB

Los servicios sociales tienen que estar en el centro de las políticas de inclusión social, y se tienen que configurar como la red de acompañamiento, de capacitación y de cuidado a lo largo de la vida.

Apostamos por la configuración de un cambio de paradigma en los servicios sociales, que implica transformaciones como:

a) Centrarlos en las personas y en el desarrollo, en todas las etapas de su vida de:

- sus redes relacionales y de apoyo,
- su autonomía personal, sus capacidades, con especial énfasis en la capacidad de decidir,
- su participación comunitaria.

b) Potenciar su dimensión preventiva.

c) Promover los equilibrios entre derechos y sistemas, asegurando la igualdad en el acceso y contenido de los derechos sociales. Los diferentes sistemas de protección social tienen que tener un posicionamiento paralelo, sin subordinaciones, para asegurar que se pueda realizar un trabajo transversal tan potente como necesario.

d) Reubicar las funciones que corresponden a los otros sistemas (salud, educación, vivienda, etc.) fuera de los servicios sociales.

Para replantear el contenido y los límites de los servicios sociales hay que situar la gestión de las prestaciones económicas en un sistema de nueva creación.

Este cambio de paradigma implicará desarrollar acciones de comunicación para darlo a conocer, favoreciendo que se ajusten las expectativas y demandas a los SSB, tanto por parte de profesionales de otros sistemas, como por parte de las personas usuarias, la ciudadanía y los movimientos sociales. Todo esto tiene que revertir en un adelanto en las intervenciones colaborativas entre los diferentes agentes implicados en la resolución de los problemas sociales que afectan la vida de las personas.

Intervención social

En esta nueva concepción de los servicios sociales, la intervención social tiene que tener una relevancia fundamental, que tiene que permitir superar el paradigma de la demanda-respuesta en forma de recurso.

La intervención social se tiene que reconocer como un derecho más, y tiene que acompañar el acceso a los recursos y servicios que por derecho correspondan a la persona. Se tiene que centrar en las personas, y no en las prestaciones, y se tiene que orientar a:

- la construcción de vínculos,
- el apoderamiento y la responsabilidad de las personas,
- la mejora y ampliación de las relaciones interpersonales,
- la participación en la comunidad,
- la potenciación de procesos de cambio de las personas.

La intervención social que hay que rescatar tiene que potenciar:

- el conocimiento y el diagnóstico social, compartido con las personas atendidas y los otros servicios que intervienen;

- el acompañamiento de las personas y el vínculo entre profesionales y usuarios;
- el trabajo interdisciplinario dentro de los SSB, que permita una mejor comprensión de la realidad y una intervención más adecuada, más eficiente y de más calidad;
- la acción grupal y comunitaria;
- la ayuda mutua entre iguales;
- la visión global de las problemáticas que afectan a la población, para poder plantear estrategias globales y transversales, evitando intervenciones parciales y fragmentadas;
- el trabajo en red, la acción transversal y cooperativa con los otros ámbitos (salud, educación, vivienda, etc.). Esto comporta establecer alianzas estratégicas para abordar la complejidad actual. A un nivel más concreto supone revisar la dotación de profesionales sociales en los sistemas o ámbitos que no cuentan con estas figuras, o que su presencia es insuficiente. También avanzar en el acceso a sistemas de información compartidos;
- la flexibilidad para atender a las personas en diferentes entornos, más allá del despacho;

La intervención social tiene que ser flexible y creativa, adaptándose a la singularidad de cada situación, y a los cambios en el entorno. Un trabajo social de autor versus un trabajo social estandarizado.

Recursos

El cambio de paradigma de los servicios sociales básicos que se ha presentado comporta revisar los recursos de que se dispone. No obstante, revisar los recursos es una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar hacia el nuevo modelo de SSB.

Las propuestas en cuanto a recursos se concretan en:

- Revisar la oferta de servicios y prestaciones a la ciudadanía, concretar la garantía, las condiciones de acceso y de goce, y asegurar que la administración competente asuma la responsabilidad correspondiente.
- Potenciar los sistemas de información, avanzando hacia una unificación, simplificación y agilización en la recogida de datos, para hacer posible su explotación.
- Asegurar la suficiencia y adecuación de las infraestructuras y equipamientos, que tienen que ser accesibles, contar con un buen sistema de telecomunicación, preservar la intimidad y garantizar la seguridad de los profesionales. También tienen que facilitar la intervención colectiva.
- En cuanto a la dotación de recursos humanos es necesario:
    - Asegurar el desempeño de las ratios vigentes.
    - Revisar las ratios de técnicos y adaptarlas a los encargos actuales de los SSB, y a las características particulares de cada territorio y de su población.
    - Revisar la organización de los técnicos para asegurar que cuenten con espacio y tiempo para desarrollar la intervención social tal y como se ha descrito.
    - Asegurar la presencia de profesionales especializados como abogados, psicólogos, mediadores, y otros.
    - Garantizar la figura de la trabajadora familiar para poder hacer atención domiciliaria en situaciones de riesgo social y protección a personas especialmente vulnerables.
    - Estudiar las necesidades de personal directivo y avanzar hacia la definición de unas ratios y de su correspondiente financiación.
    - Identificar las necesidades de personal de apoyo administrativo y de atención al público (recepción e información), para

definir ratios y financiación, y poder liberar a los profesionales de la intervención social de tareas administrativas.

- En cuanto a la protección de los profesionales:
    - Establecer protocolos de protección ante las agresiones (físicas, verbales, intimidaciones), que contemple las medidas sancionadoras y las medidas organizativas que permitan cambiar al profesional referente en caso de agresión.
    - Asegurar espacios de supervisión y de cuidado, para tratar los impactos de las intervenciones y situaciones en las que se encuentran los profesionales.
    - Hace falta que se haga efectivo el reconocimiento del criterio y de la autonomía de decisión del profesional, por encima de presiones y lógicas políticas. En este sentido conviene velar por el desempeño de las funciones de cada rol: político, directivo y técnico.

Gestión del conocimiento

Se enumeran en el siguiente apartado el conjunto de propuestas alrededor de la formación, la capacitación de profesionales y la sistematización de la práctica a partir de la recogida de la información y el desarrollo de la investigación.

Formación y capacitación de los profesionales:

- Promover el conocimiento avanzado en materia de intervención social, gestión de conflictos, comunicación, nuevos fenómenos sociales.
- Facilitar la creación de espacios de reflexión ética o comités de ética en los SSB.
- Promover los contratos de formación profesional a los recientes graduados en Trabajo Social y Educación Social.

- Ofrecer formación en liderazgo y crear espacios de reflexión y apoyo para los mandos y las direcciones de los SSB.
- Generar espacios de reflexión innovadores, que incorporen diferentes agentes: personal técnico y de apoyo, directivos, políticos, ciudadanos, entidades y movimientos sociales.

Investigación

- Impulsar el conocimiento sobre las nuevas realidades sociales.
- Promover la investigación sobre SSB y desde los SSB, facilitando la creación de espacios de investigación y creación de nuevos proyectos.
- Adecuar los métodos, técnicas e instrumentos de intervención a las necesidades actuales.
- Compartir buenas praxis concretas y validadas por los territorios para ser extensas y aplicadas.
- Promover investigaciones que faciliten construir visiones de conjunto de los SSB.
- Avanzar en la visibilización de las intervenciones sociales de calidad.

13

Cuadro resumen

NUDO	PROPUESTA	RETOS Y OPORTUNIDADES
La Llei de serveis socials no se ha desplegado de una manera suficientemente reglamentaria. Al mismo tiempo, diferentes normativas de otros ámbitos han asignado explícitamente funciones a los SSB, que en conjunto logran un alcance notable. Gran heterogeneidad en la aplicación real de la normativa en los diversos entes locales.	Ordenar y clarificar el marco normativo que establece funciones a los SSB. Desplegar reglamentariamente la Llei de serveis socials, asegurando el desarrollo de las competencias en materia de servicios sociales.	Después de diez años de la entrada en vigor de la LAPAD y de la LSS es un momento propicio para realizar las modificaciones oportunas a nivel legislativo y que estas se puedan traducir a nivel práctico. ¿Cómo? Con la experiencia acumulada por parte de la administración local que desarrolla la primera atención como sistema de protección a las personas.
Los SSB han tendido a ser receptores de demandas de otros sistemas o servicios, sin poner límites.	La experiencia previa en el despliegue de políticas de protección social de segundo nivel, donde se han perfilado más claramente sus funciones, puede servir de ejemplo para hacer el mismo ejercicio de cara a los SSB. ¿Cómo? Definiendo claramente el objeto de atención por parte de los SSB.	Clarificar las competencias en servicios sociales y definir sus funciones, partiendo del conocimiento directo, tanto de responsables políticos, como de figuras de dirección y coordinación, y del personal técnico. Esto supone poner cada cuestión en el lugar que le toca, además de favorecer el poder trabajar la complejidad de las situaciones de manera más eficaz y eficiente, y con más garantías de éxito.

NUDO	PROPUESTA	RETOS Y OPORTUNIDADES
Expectativas irreales por parte de otros sistemas, así como de la ciudadanía, de qué son y hasta dónde llegan los SSB. Esto se traduce en generación de desconfianza y crítica hacia los SSB, que puede conducir a amenazas y agresiones hacia los profesionales.	Dar a conocer, a profesionales integrantes de los diferentes sistemas de protección social y a la ciudadanía qué son y qué pueden asumir los SSB. ¿Cómo? Mayor transparencia respecto a criterios establecidos por el acceso a recursos.	Alianzas con el entorno, desde las personas usuarias, la ciudadanía como también con los movimientos sociales.
La crisis y los recortes en todos los sistemas de protección, incluido el de los servicios sociales, hace que nos encontremos con situaciones muy complejas y deterioradas.	Abordaje transversal e integral desde los diferentes sistemas de protección social (vivienda, salud, educación...).	Es una oportunidad de hacer este abordaje común, con una metodología de intervención de la que se tiene conocimiento: trabajo en red, abordaje comunitario e intervención grupal.
Servicios y prestaciones están definidos en la cartera de SSB pero no todos los territorios disponen de los mismos. Esto se agrava en los municipios pequeños.	Asegurar que todos los entes locales presten unos servicios mínimos comunes.	Favorecerá la equidad territorial y el conjunto de modelo de prestaciones y servicios dentro del sistema de Servicios Sociales.
Instrumentalización de los SSB por parte de la clase política.	Hay que hacer efectivo el reconocimiento del criterio y de la autonomía de decisión de los profesionales, por encima de presiones y lógicas políticas. Velar por el desempeño de las funciones de cada rol: político, directivo y técnico.	Poner en valor las funciones propias de cada agente del sistema de servicios sociales, buscando la articulación armónica: desde técnicos, directores y políticos.

NUDO	PROPUESTA	RETOS Y OPORTUNIDADES
Ratios de profesionales indefinidas: – Ratio de personal administrativo. Además, tampoco se recibe financiación. Mucho del trabajo burocrático y administrativo recae en los técnicos. – Rol y funciones de directivas y cargos de mando.	Normativa que regule todos los perfiles profesionales. Además, hay que actualizar ratios de profesionales, teniendo presente criterios como la densidad de población, el índice de envejecimiento, la tasa de paro, etc.	Ajustar el personal (perfiles y ratios) a las funciones asignadas a los SSB, y potenciar la aportación específica de los técnicos.
Presencia residual de psicólogos y abogados como profesionales de apoyo a los equipos de SSB.	Que se contemplen en las ratios.	Son figuras cada vez más necesarias por volumen de trabajo, de nuevos encargos, y de más burocratización de las intervenciones de los SSB.
Práctica profesional paliativa, reactiva y parcializada para atender necesidades complejas. Intervención demasiado centrada en la vertiente individual.	Cambios en la intervención social. Del abordaje individual al grupal y al comunitario. Para hacer esto hace falta: – ofrecer formación específica a profesionales respecto a metodología intervención. – revisar y flexibilizar condiciones laborales (horarios, espacios de trabajo, etc.)	Práctica profesional proactiva, preventiva con enfoque holístico. Se adecuarán las intervenciones a las necesidades emergentes y reales que se dan en el entorno. Permitirá la anticipación en la aparición de futuras necesidades, de igual manera favorecerá el abordaje transversal e integral.
Profesionales de los SSB están en un lugar comprometido y de imposible cumplimiento: tienen que atender las situaciones más vulnerables, más difíciles de abordar, y al mismo tiempo se reducen o desaparecen los recursos para hacer frente a ello. Esto provoca frustración, malestar, riesgos para la salud de los profesionales.	Establecer protocolos de actuación ante agresiones. Apoyo claro de la institución ante las agresiones a los profesionales. Todos los profesionales, desde los cargos directivos hasta los técnicos de atención directa tienen que contar con espacios de: – supervisión, – intervisión, – reuniones de equipo, – formación permanente.	Cuidar a los que cuidan. Velar para que los que trabajan con el sufrimiento de las personas, ante situaciones frágiles y a menudo de gran carga emocional, lo hagan con seguridad, sin agotamiento emocional y con la sensación de estar acompañadas en todo momento. Que todo el mundo disponga de supervisión.

NUDO	PROPUESTA	RETOS Y OPORTUNIDADES
Se hace poca evaluación. Desconocemos el impacto concreto de las intervenciones desde los SSB.	Realizar un plan de evaluación cualitativa de las actuaciones desarrolladas desde los SSB.	Se podrán desarrollar funciones preventivas y de promoción de la autonomía, desde la proactividad y anticipación.
No hay suficientes recursos ni conocimientos para abordar las situaciones de elevada complejidad con las que nos encontramos.	Hay que ampliar profesionales sociales, y no solo dentro del sistema de servicios sociales, sino también en otros sistemas como vivienda, salud, enseñanza…	Es una oportunidad de integrar la mirada social en los otros sistemas de protección, con conocimientos específicos de trabajo en red y en pro del abordaje transversal e integral.

14

Consideraciones finales

Queremos cerrar este documento con una reflexión final. Hemos hecho un análisis de la situación de los servicios sociales básicos, que es crítica pero que pretendía –no sabemos si lo hemos conseguido– huir de la queja. Un análisis hecho desde el compromiso y la voluntad de contribuir a construir unos servicios sociales básicos para todo el mundo, potentes y de calidad.

Para conseguir transitar hacia el nuevo paradigma de servicios sociales que planteamos, es necesario un cambio en diferentes niveles: en el liderazgo político, en el personal directivo, y también en los profesionales de los servicios sociales. También hay que establecer nuevas alianzas con los profesionales de otros servicios, con el tercer sector y con los movimientos y las plataformas sociales. Se trata de un cambio de rumbo que tiene que orientarse con nitidez hacia un nuevo horizonte lleno de retos, al que desde el TSCAT queremos sumarnos.

Finalmente, queremos reiterar los agradecimientos a la Diputación de Barcelona por la confianza depositada en el TSCAT al encargarnos este proyecto. Esperamos que los análisis, las reflexiones y las propuestas sirvan para ir construyendo un modelo de SSB, donde la persona, la familia y la comunidad estén en el centro de la intervención profesional. Unos SSB que se orienten a conseguir unas mejores condiciones de vida de la ciudadanía, sobre todo, las que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y/o de exclusión social. Una ciudadanía más cuidada y más cuidadora, más protagonista, más interrelacionada, más implicada. En definitiva, una ciudadanía más feliz.

15

Bibliografía

Aguilar Hendrickson, M. "Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España". Documentación Social. Cáritas Española, 2014, n. 175, p. 35-63.

Barbero, J. M. (2011). "Posiciones sociales y paradojas en trabajo social" en Pedagogia i Treball Social: Revista de Ciències Socials Aplicades. Girona: Universitat de Girona, p. 4-23.

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2015). La constitucionalització dels drets socials.

Comissió Treball Social Comunitari. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2016). Treball social comunitari a debat: reflexions i propostes en el context actual. Inèdit.

Comissió de Serveis Socials Bàsics - Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2011). Compareixença del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya davant la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya per tractar dels canvis en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), arran de l'aprovació de la Llei 7/2011 de mesures fiscals i financeres i del Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció. Barcelona, 11 de octubre de 2011.

Comissió de Serveis Socials Bàsics - Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2014). Renda Mínima d'Inserció: resposta insuficient.

Comissió de Serveis Socials Bàsics - Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2011). Compareixença del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya davant la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya per tractar del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI). Barcelona, 9 de diciembre de 2014.

Comissió de Serveis Socials Bàsics - Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (2016). Dictamen sobre la implantació de la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

Fantova, F. (2008). Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas. Bilbao: Universidad de Deusto. (http://fantova.net/?page_id=46)

Fantova, F. (2008). "La universalització dels serveis socials des de dins", en Barcelona Societat, núm. 14, p. 118-127. (http://fantova.net/?page_id=46)

Fantova, F. (2014). "Identidad y estrategia de los Servicios sociales". Documentación Social. Cáritas Española, 2014, n. 175, p. 105-132.

Fantova, F. (2014). Investigación y conocimiento para la intervención social: tareas pendientes. Conferència de Fernando Fantova al I Congrés de Serveis Socials Bàsics (Barcelona, 23 de octubre de 2014).

Fantova, F. (2016) ¿Y si va de servicios sociales más que de pensiones? La función de las pensiones y de los servicios sociales en la protección social de las personas mayores.

Ginesta i Rey, Mercè. Reflexions sobre el treball social als serveis socials bàsics. Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, diciembre 2011, n. 194, p. 40-45. ISSN 0212-7210

Ginesta i Rey, Mercè. La intervenció comunitària des dels serveis socials locals: de la pèrdua al desig; del desig a l'acció. Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, desembre 2014, n. 203, p. 50-62. ISSN 0212-7210

Ginesta i Rey, Mercè (2015). El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels serveis socials bàsics: estat de la qüestió i reptes. Comunicació presentada a la XIV edició de la Jornada anual Cercle de Comparació Intermunicipal en Serveis Socials. Diputació de Barcelona. Barcelona, 16 de diciembre de 2015. Recuperado 22/10/2016 de diba.cat.

Grup de Recerca i innovació en Treball Social (GRITS) (2016). La intervenció amb les famílies des del treball social. Barcelona: Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. Monogràfic 12.

Leal Rubio, José. La posició dels professionals davant la vulnerabilitat dels subjectes i dels drets socials. Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2016, n. 207, p. 40-52. ISSN 0212-7210

Pelegrí, X. (2010). El sistema català de serveis socials (1977-2007). Cultura i política. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.

Pelegrí Viaña, Xavier; Lapresta Rey, Cecilio; Allepuz Capdevila, Rafael i Enciso Rodríguez, Pere. Els professionals dels serveis socials bàsics en temps de crisi. Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2015, n. 204, p. 125-135. ISSN 0212-7210.

Sarasa, Sebastián et al. "Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción". Moreno Fernández, Luis (coord.). Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001, p. 221-256.

Santamaria Jordana, Clara; Garrido Mena, Núria; de la torre Boix, Míriam; López Detomasi, Cristina (2016). La pobresa limita la llibertat de persones i famílies. Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2016, n. 207, p. 82-95. ISSN 0212-7210

Sarasa, S.; Porcel, S.; Navarro-Varas, L. (2013). L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya. Papers: Regió Metropolitanade Barcelona, ISSN-e 2013-7959, n. 56, 2013, p. 10-87

Salzberger, I. (1980). La relación asistencial: aportes del psicoanálisis kleiniano. Buenos Aires, Amorrortu.

Subirats, Joan (DL 2007). Los Servicios sociales de atención primaria ante el cambio social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

Vilà, A. (2011), Serveis Socials: aspectes històrics institucionals i legislatius. Barcelona: UOC.

COL·LEGI OFICIAL
DE TREBALL SOCIAL
DE CATALUNYA

www.tscat.cat

Con el apoyo de:

Diputació
Barcelona