

Los servicios sociales en España: ¿reforzamiento, perfeccionamiento, transformación o reinvención?

Fernando Fantova, consultor social

Puedes encontrar Fernando Fantova en Twitter.

En este artículo se desarrolla una breve reflexión sobre la situación y perspectivas de los servicios sociales en España, intentando dilucidar en qué medida lo que se requiere, a partir de dicha situación, es un aumento de recursos, un mayor desarrollo y mejora de la calidad de sus procesos, un cambio de rumbo o giro estratégico o, más bien, una reconfiguración radical.

Introducción

En este artículo se desarrolla una breve reflexión sobre la situación y perspectivas de los servicios sociales en España, intentando dilucidar en qué medida lo que se requiere, a partir de dicha situación, es un aumento de recursos, un mayor desarrollo y mejora de la calidad de sus procesos, un cambio de rumbo o giro estratégico o, más bien, una reconfiguración radical.

El autor se basará en su conocimiento directo del mundo de los servicios sociales a través del trabajo de consultoría y del indirecto a través de la bibliografía. Partiendo de una mirada sobre la trayectoria de los servicios sociales en España y pasando por una lectura del cambio social en el que estaríamos inmersas en este país y su entorno, analizaríamos la encrucijada en la que se encuentran inmersos

nuestros servicios sociales para desembocar en un intento de respuesta a la pregunta que da título al artículo.

La trayectoria de los servicios sociales españoles

En España los servicios sociales son configurados como ámbito de actividad, fundamentalmente, por el sector público. Ello no quiere decir que no haya servicios sociales privados o solidarios, pero normalmente son identificados como servicios sociales por su similitud y conexión con servicios sociales públicos. En este artículo, por tanto, hablaremos de los servicios sociales entendiéndolos como un ámbito de actividad (unos servicios sociales, por tanto, que pueden ser o no ser públicos) pero siendo conscientes de la centralidad o relevancia del sector público en dicho ámbito de actividad (en su configuración a lo largo de la historia y en su actual funcionamiento en nuestro país).

La referencia fundamental, hoy y aquí, para identificar el ámbito o delimitar el perímetro de los servicios sociales es, sin duda, la de las leyes de servicios sociales (como denominación predominante) de las comunidades autónomas y las estructuras previstas en ellas y en su normativa de desarrollo. Hay que notar, sin embargo, que las comunidades autónomas legislan sobre servicios sociales apoyándose, fundamentalmente, en la competencia exclusiva sobre *asistencia social* que les reconoce la Constitución Española, materia que quedó así nombrada tras la aprobación de la enmienda que evitó que se incorporara el término *beneficencia* (Casado y Fantova, 2018).

Resumiendo mucho la trayectoria de los servicios sociales españoles, diríamos que, en general, se configuraron y se configuran como dispositivos para dar respuesta a situaciones excepcionales de afectación o deterioro de un bien que hoy llamaríamos inclusión social. Es decir, básicamente, los servicios sociales (y recordemos que hablamos, sobre todo, de servicios de responsabilidad pública) son servicios que atienden a las personas que se encuentran en (o se aproximan a) una zona de exclusión social o, dicho de otra manera, de limitada participación en las transacciones de todo tipo que permiten a las personas dar satisfacción a

sus necesidades (en su caso, ejercer sus derechos).

Así planteados, lógicamente, los servicios sociales se formatean en función del modelo de inclusión social existente en la sociedad de referencia. ¿Por qué en la configuración de nuestros servicios sociales ha sido y es tan importante la identificación de determinados colectivos poblacionales destinatarios? Pues sencillamente porque esos segmentos de población son identificados en función de características o situaciones que los excluyen de los mecanismos predominantes mediante los que se produce o verifica la inclusión social en un determinado modelo de inclusión social (Laparra, 2022).

A pesar de que, en principio, podrían haberse producido trayectorias diferentes en las distintas comunidades autónomas españolas desde que éstas tomaron la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, hay dos opciones estructurantes de los entramados de servicios sociales de responsabilidad pública que son bastante comunes en todo el país. Una es la división de los servicios, básicamente, en dos *niveles*, con atribución de responsabilidades a distintas instituciones públicas, de suerte que, en los servicios sociales se mantiene una fuerte responsabilidad tanto de las entidades locales como de las comunidades autónomas (sin que podamos entrar ahora en más detalles o matices). La otra es la de que la mayor parte de los servicios que reciben finalmente las personas usuarias o destinatarias se prestan por parte de organizaciones solidarias o empresas privadas, aunque una parte importante de la financiación y otras funciones que los sostienen sean realizadas por instituciones públicas. (Mora y De Lorenzo, 2022).

Este posicionamiento y estructuración de los servicios sociales en España ha convertido a esta rama de actividad en una buena candidata para hacerse cargo de problemas sociales emergentes, pero, a la vez, ha facilitado y sigue facilitando las situaciones de ambigüedad y confusión en relación con la identificación del objeto y perímetro de los servicios sociales. Diríamos que ha resultado característica de los servicios sociales una tensión estructural entre su versatilidad vocacional para hacerse cargo de nuevas realidades o situaciones que pudieran conducir a determinadas personas a la exclusión social y la voluntad técnica y política de construir unos servicios sociales universales, es decir, unos

servicios sociales públicos que lleguen a ser considerados por parte de una mayoría de la población como el mecanismo de referencia para la satisfacción de determinadas necesidades (como ya sucede en España, al menos, en áreas de necesidad y ámbitos de actividad importantes relacionados con la salud, la educación o la garantía de ingresos para la subsistencia material).

Se diría que el *producto estrella* (el más reconocible) que ofrecen los servicios sociales más próximos o locales es el de un kit de recursos o prestaciones dentro del cual el ingrediente más relevante, demandado y reconocido es el dinero para cubrir gastos de subsistencia material. En cuanto a los servicios sociales denominados especializados, que se estructuran más bien en función de perfiles, segmentos o colectivos poblacionales preestablecidos, el *producto estrella* (el más posicionado y el que consume más recursos) sería el de una atención integral (institución total) que tiende a incluir el ingrediente del alojamiento colectivo (Burns y otras, 2016).

El cambio social que estamos viviendo y los nuevos perfiles de la exclusión social

No resulta fácil para las gentes que viven un momento histórico determinado en un preciso lugar desvelar y comprender las situaciones y acontecimientos que protagonizan o en las que están inmersas. Hay procesos que pasan desapercibidos y que posteriormente son identificados como relevantes (Polanyi, 2016). Resulta más fácil listar tendencias que sopesar la fuerza de cada una y la manera en la que se entrelazan. Y es notablemente difícil establecer relaciones causales entre fenómenos (Hirschman, 2020).

El relato (la selección y articulación de circunstancias o devenires) por el que se opta aquí sería por el que estaríamos viviendo una situación en la que se cuartea un determinado modelo de inclusión social sin que se vea con claridad hacia dónde nos dirigimos. Elementos vertebradores o fundamentales de ese modelo que vemos agrietarse (y a veces desmoronarse) serían el empleo estable con relaciones laborales mediadas por los agentes sociales, la familia patriarcal y

relativamente extensa embebida en comunidades homogéneas y operativas y una protección social notablemente contributiva que cubre grandes contingencias relativamente previsibles. Se diría que, tanto por sus éxitos como por sus fracasos, tanto por sus consecuencias buscadas como por las no deseadas, ese modelo de inclusión social parece presentar y generar crecientes disfunciones en un contexto (Nel.lo, 2021) en el que se presentan y entremezclan situaciones de extralimitación, escasez, globalización, profesionalización, financiarización, digitalización, longevidad, diversidad, individualización, desvinculación, movilidad, precariedad, segregación, alienación y polarización (sin que resulte posible extenderse en este momento sobre cada uno de estos fenómenos y la manera en que interactúan) (Pérez Orozco y Lopez Gil, 2011).

Estos procesos de cambio social son también procesos de cambio en las situaciones y dinámicas de exclusión social. Se percibe una diversificación de perfiles de exclusión social y la creciente dificultad para abordarla y no digamos para prevenirla. En España en estos momentos, en números redondos, un 25% de la población se encuentra en una situación de exclusión social (según el indicador denominado AROPE), pudiendo cifrarse en un 5% las situaciones de severidad y gravedad, y, por los estudios hechos en este siglo, sabemos que en este período se enquistaba la exclusión social y la desigualdad aumenta, sobre todo porque las personas pobres se hacen más pobres. Por el lado de arriba, solo un tercio de la población, aproximadamente, estaría por encima de la renta media, de modo que se percibe la hace tiempo descrita *sociedad de los tres tercios*, en la que las franjas que no están en exclusión social pero que están cerca se sienten (con razón) inseguras, saben que no están tan lejos de esa situación, se saben poco protegidas frente al riesgo de caer en una situación de exclusión social (Wright, 2018). Lo que se está observando en nuestra economía (en buena medida, directa o indirectamente, por la digitalización) es que las rentas del capital crecen más que las rentas del trabajo. Es el denominado *efecto Mateo*: al que tiene se le dará y al que no tiene se le quitará. En esta economía se incrementa la probabilidad de que quien disfruta de bienes (vivienda, papeles, empleo, ahorros, relaciones, pensión, conocimiento, Internet u otros) obtenga todavía más y, sin embargo, quien carece de ellos, lo tenga todavía más difícil. Por eso se dice que en nuestra sociedad se ha averiado el *ascensor social* (Gómez y Vidal, 2019).

Además es una sociedad más compleja, en la que se incrementan los mecanismos de inclusión y exclusión, las oportunidades y las amenazas. Esa es una de las razones por las que hablamos de la diversificación (e incluso sofisticación) de los perfiles de la exclusión social y la mayor aparición de factores de exclusión relacionados con la situación administrativa, con la vivienda, con los cuidados, con las competencias y recursos digitales, con la soledad u otros (además de los más tradicionales como el dinero, el empleo o la familia). Sigue siendo claro, en todo caso, el sesgo de género y de origen. En este tipo de sociedad que estamos construyendo, la fragmentación o desvinculación social (incluyendo la segregación territorial) dificulta formas anteriores de generación de comunidad o solidaridad y más bien se facilitan comportamientos del tipo *sálvese quien pueda*, por rechazo hacia las personas excluidas de las que otras se sienten distantes o precisamente por el miedo que se mete a que puedan acabar como ellas (Buesa y Cantero, 2022).

Por último, la pandemia que se inicia en 2020 ha representado una disrupción global de la vida y ha generado respuestas excepcionales desde diferentes ámbitos (y, todo ello, consecuencias de diversa índole) y no es fácil saber en qué medida forma parte de una cadena de acontecimientos junto a otros anteriores y posteriores de carácter financiero, ambiental, económico, militar u otros que pueden considerarse convulsiones sistémicas o, dicho de otro modo, manifestaciones del agotamiento de equilibrios o fórmulas de funcionamiento social o colapsos de mayor o menor alcance de unos determinados modos de vida (Aguilar y Fantova, 2022).

La encrucijada en la que se encuentran nuestros servicios sociales: manifestaciones y lecturas

En estas complejas y turbulentas circunstancias el posicionamiento tradicional de los servicios sociales se torna mortal de necesidad, puesto que el número creciente de las personas que acuden a ellos en busca de alguna o varias de las prestaciones o apoyos incluidos en su oferta (desde alimentos a cuidados, desde dinero a alojamiento) ya no conforman aquellos contingentes limitados y

perfilados previstos en su momento, sino que presentan una creciente multiplicidad mucho más compleja de situaciones y expectativas. Cantidad, intensidad, complejidad y diversidad que tensa los servicios sociales, inmersos en un intento cada día más baldío y frustrante de diseñar, desarrollar, combinar y escalar las especializaciones requeridas por la realidad y la integración que necesita cualquier sistema funcional. Es más, se diría que las que en otro momento fueron soluciones se convierten en problemas:

- La polivalencia y capacidad de combinar diferentes recursos hace que muchas personas acudan a los servicios sociales esperando prestaciones y apoyos que estos son incapaces de proporcionarles, incluso aunque se aumente el personal y la financiación (o precisamente por eso, en la medida en que los incrementos de recursos pueden generar más expectativas y más demanda, sin necesariamente aumentar tanto la capacidad de respuesta).
- Las reglas de funcionamiento y normas jurídicas previstas para aportar garantías y eficiencia en la atención a las personas parecen adentrarnos cada vez más en laberintos burocráticos más densos y opacos.
- La informatización y digitalización llamada a simplificar las tareas administrativas y hacer transparente la información parecen convertirse en una nueva barrera generadora de exclusión y amenazadora fuente de control.
- La proximidad a las personas destinatarias, seña de identidad fundamental en los servicios sociales, genera fricciones y malestares crecientes en ambas partes (incluso maltrato y violencia), en un contexto en el que vulnerabilidades, precariedades, recursos y capacidades se reparten de forma más amenazante y aleatoria en los dos lados de *la mesa*.
- El trabajo en red, la coordinación e integración entre diferentes agentes, tantas veces reclamada y alabada, parece hacer cada vez más intrincados e impracticables los itinerarios para las personas trabajadoras y usuarias. La multiplicación de agentes y aproximaciones, de responsabilidades y conocimientos parece tornarse inmanejable y fragmentadora (Subirats, 2020).

En comunidades económicas, políticas, morales y sociales relativamente estables y delimitadas en las que resultasen ser pocos, sencillos y manejables los colectivos que se acercaban a (o se instalaban en) la zona de exclusión social, podía tener ciertos visos de eficacia y eficiencia un dispositivo como los servicios sociales que hemos descrito. Sin embargo, en la sociedad que estamos describiendo el encargo tradicional de los servicios sociales se convierte en una misión imposible y los intentos de cumplirla en un mecanismo de *más de lo mismo* que, paradójicamente agrava la situación más que arreglarla. Ello parece suceder por una combinación de tres fenómenos, situaciones o tendencias:

- El incremento de la cantidad, intensidad y complejidad de las situaciones de exclusión social que desborda la capacidad instalada en los servicios sociales.
- El hecho de que personas de más capas sociales acudan a los servicios sociales con demandas específicas entendidas como derechos (a los cuidados, al alojamiento, a la subsistencia y más), que añade más presión.
- El hecho de que factores de protección que anteriormente se daban por supuestos o naturales (en la familia, la comunidad, el territorio, por ejemplo) se están fragilizando, lo que genera de nuevo más demanda y más acuciante.

¿Qué hacer?

En una situación como la que hemos analizado, es posible que puedan tener efectos beneficiosos incrementos de recursos (reforzamiento), mejoras de la calidad (perfeccionamiento) o cambios estratégicos (transformación), pero no sería descartable que tuviéramos delante un reto de reinención de los servicios sociales, es decir, no podemos descartar que los servicios sociales se encuentren ante una disyuntiva existencial que puede llevarlos a su desintegración como ámbito de actividad o a una mutación en su naturaleza (deliberada, voluntaria y conducida o no). Esta perspectiva es plausible si hacemos un repaso de asignaturas claramente pendientes en relación con el diseño y despliegue de nuestros servicios sociales (como se verá, interconectadas entre sí):

- La cuestión del objeto de los servicios sociales, es decir, de su finalidad

definitoria, de la parcela de necesidades de las personas a las que dan respuesta, del perímetro de las actividades características, de su finalidad. Si se mantiene, bajo la denominación que sea, la prevención y abordaje de la exclusión social o se opta por otro objeto (como podría ser la interacción, entendida como el ajuste dinámico entre la autonomía funcional de las personas para las decisiones y actividades de la vida diaria o sus relaciones primarias de carácter familiar y comunitario).

- El debate sobre si, dentro del ámbito sectorial de los servicios sociales, se opta por la centralidad de un sistema público universal y (básicamente) gratuito, tal como se ha hecho en nuestro entorno en otras ramas de actividad.
- La identificación, diseño, desarrollo y acotación del contenido prestacional (cuidados, apoyos, tecnologías e intervenciones) de los servicios sociales y su grado de profesionalización, estandarización e industrialización.
- Las decisiones estratégicas y procedimentales sobre qué hacer con encargos, cometidos, prestaciones o estructuras que podría ser conveniente dejar de tener en los servicios sociales (por ejemplo, el fragmento residual de la política de garantía de ingresos para la subsistencia material que sigue bajo la responsabilidad de los servicios sociales).
- El desafío de la integración vertical de los servicios sociales, es decir, de una mayor unidad de gestión y continuidad de la atención de la oferta (masa crítica) de servicios sociales ahora escindida entre los dos niveles antes mencionados.
- La ineludible digitalización de los procesos operativos, de gestión y de gobierno, ahora muy incipiente.
- El diseño, implementación y evaluación de los procesos y estructuras de integración horizontal intersectorial entre los servicios sociales y otras ramas de actividad, tales como los servicios de salud, educación, vivienda, empleo, garantía de ingresos y otras, con el fin de hacer más eficientes los itinerarios de las personas y los flujos de información entre ámbitos de actividad.
- El debate acerca de si estructurar las políticas referidas a colectivos

poblacionales (por señas de identidad de género, generacional, funcional o cultural) o a la relación entre colectivos poblacionales (intergeneracional, intercultural u otras) como políticas transversales que, en la proximidad territorial, pudieran encontrar su incardinación en la acción comunitaria, entendida como instrumento para la convivencia en diversidad, la coproducción solidaria y la gobernanza participativa (Maino, 2021).

- Definir la naturaleza, finalidades y fórmulas de relación entre el sector público y las organizaciones solidarias de base comunitaria y la posibilidad de sinergias entre el sistema de políticas profesionalizadas e institucionalizadas y el mundo de la ayuda mutua y voluntaria entre personas en la vida diaria y cotidiana en los vecindarios y el espacio público, de modo que el ejercicio de la autoridad pública y la intervención técnica no socave sino que fortalezca los apoyos que las personas nos proporcionamos en claves de solidaridad y en las economías del procomún colaborativo (Fernández de Casadevante y otras, 2022).
- La posibilidad de ensamblar las políticas sectoriales y transversales en un modelo integrado, ligero, flexible y homogéneo (similar en los diferentes niveles) de gobernanza multinivel intersectorial e interseccional de las políticas sociales, de modo que las instituciones públicas y el conjunto de agentes puedan ofrecer respuestas más ágiles y pertinentes.

Los retos y planteamientos de diseño, reforzamiento, desarrollo, evaluación, mejora, reorientación y escalado de políticas de servicios sociales basados en el conocimiento y la innovación, en la medida en que se realizan en contextos de riesgo o situación de saturación y colapso de diferentes subsistemas de la vida social, parecen, finalmente, dejarnos ante disyuntivas existenciales y, eventualmente, oportunidades de reinención más radical. No parecen de recibo (en lo técnico, en lo económico y en lo político) meras estrategias de crecimiento inercial y acumulativo, sino que es el momento de impulsar el emprendimiento, la experimentación, la deliberación y, finalmente, el riesgo de la reinención.

La reinención de esta rama de actividad, en todo caso, se apoyaría en la existencia de áreas de conocimiento, actividades profesionales y organizaciones de servicios realmente existentes que llenan de contenido los derechos que se

garantizan y las estructuras públicas que se configuran, estructuras que seguramente, hoy y aquí, han de impulsar, precisa y especialmente, la gestión del conocimiento, la innovación tecnológica y el desarrollo profesional en los servicios sociales.

La propuesta de reinención no es fácil y la situación actual, aunque dura para muchas personas trabajadoras y usuarias de los servicios sociales, genera sus propios mecanismos de justificación, legitimación y perpetuación. La atención paternalista, patriarcal y total sigue teniendo personas que la practican y la defienden. Todo proceso de cambio (y más si es más radical) genera oposición, muchas veces prudente y justificada. Sin embargo, en la situación de pandemia, ha habido lugares donde se han operado cambios ambiciosos en aspectos fundamentales del funcionamiento de los servicios sociales, demostrando que son posibles.

Bibliografía

AGUILAR, Manuel y FANTOVA, Fernando (2022): "Los servicios sociales españoles ante la pandemia" en AYALA, Luis y otros (coordinación): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Madrid, Fundación FOESSA, páginas 165-186.

BUESA, Sara y CANTERO, Boni (2022): "La demanda de la ciudadanía a los servicios sociales" en FUNDACIÓN EGUÍA CAREAGA (edición): *Servicios sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia*. Donostia, páginas 49-69.

BURNS, Diana y otras (2016): *Where does the money go? Financialised chains and the crisis in residential care*. Manchester, CRESC.

CASADO, Demetrio y FANTOVA, Fernando (2018): "Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza" en *Documentación Social*, número 186, páginas 55-80.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, José Luis y otras (2022): *Solidaridades de*

proximidad. Ayuda mutua y cuidados ante la covid-19. Madrid, Tangente.

GÓMEZ, Pedro José y VIDAL, Fernando (2019): “La gran desvinculación” en FERNÁNDEZ-MAÍLLO, Guillermo (coordinación): *VIII informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* Madrid, Fundación FOESSA, páginas 33-98.

HIRSCHMAN, Albert (2020): *La retórica reaccionaria. Perversidad, futilidad y riesgo.* Madrid, Clave intelectual.

LAPARRA, Miguel (2022): “Un análisis para orientar las políticas de inclusión/activación a partir del conocimiento de los sectores excluidos” en AYALA, Luis y otros (coordinación): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España.* Madrid, Fundación FOESSA, páginas 165-186.

MAINO, Franca (2021): “Mercato, terzo settore e comunità per il ritorno di lo stato sociale. ” en MAINO, Franca (cuidado): *Il ritorno dello stato sociale? Mercato, terzo settore e comunità oltre la pandemia.* Torino, Giappicelli páginas 345-353.

MORA, Sebastián y DE LORENZO, Francisco (2022): “Hibridación relacional del tercer sector de acción social en la última década. Entre la movilización y las redes vecinales-comunitarias” en *CIRIEC*, número 103, páginas 171-196.

NEL.LO, Oriol (2021): “Acción colectiva y políticas públicas frente a la segregación y sus efectos” en NEL.LO, Oriol (edición): *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas.* Valencia, Tirant Humanidades, páginas 385-395.

PÉREZ OROZCO, Amaia y LÓPEZ GIL, Silvia (2011): *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados.* Madrid, ONU Mujeres.

POLANY, Karl (2016): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico.* Barcelona, Virus.

SUBIRATS, Joan (2020): “Dilemas y conflictos del cambio de época. Politizar el cambio tecnológico” en GOMÀ, Ricard y UBASART, Gemma (coordinación): *Vidas*

en transición. (Re)construir la ciudadanía social. Madrid, Tecnos, páginas 42-57.

WRIGHT, Eric Olin (2018): *Comprender las clases sociales.* Barcelona, Akal.

Número 11, 2022