



CLM, 15 AÑOS

# Servicios sociales y sociedad civil

María Cortés Romero/Miguel Angel Gil

Asociación Ayuda al Marginado. Toledo

**E**n este pequeño espacio vamos a tratar de ofrecer un sucinto repaso a la evolución normativa de la Junta de Comunidades en materia de Bienestar Social, completando dicha exposición con una valoración, obligadamente breve, sobre esa evolución. Hay que decir que entendemos, desde nuestro posicionamiento, que en esa evolución normativa es donde reside en buena parte la perspectiva, la ideología, desde la que se abordan las situaciones sociales. Al mismo tiempo queremos señalar que la lectura que vamos a hacer, obviamente, no puede corresponder a la que haría la administración, sino que se hará desde un planteamiento de "lo social" y desde la Sociedad Civil.

## Repaso legislativo

Una cuestión previa es entender que las normas legislativas son la materialización de los derechos, en este caso los sociales, y que estos derechos no son fruto de concesiones, sino que a menudo son fruto de una dura lucha, de una conquista histórica que tiene por finalidad la consecución de la Justicia y Equidad Social, la cual desde nuestro punto de vista no puede tener otros contenidos que no sean, al menos, los de igualdad de oportunidades y garantía de las necesidades básicas.

Por lo tanto debemos tener claro que las políticas de bienestar elevan a derechos ciertas reivindicaciones. Esto hace que tengamos que tener clara la diferenciación de estas políticas respecto a acciones altruistas y voluntariosas de beneficencia o caridad, loables pero sometidas al arbitrio y existencia de buena voluntad por parte de las personas. Los derechos sociales son mucho más, son una garantía que genera coberturas para distintos colectivos y que supone obligaciones para los garantes de esos derechos, que no son otros que las diversas instituciones públicas, responsables, en nombre del interés general, de que esos derechos se ejerzan realmente. En nuestro caso estamos hablando especialmente de la Junta de Comunidades y en concreto de la Consejería de Bienestar Social (aunque en tiempos fue de Sanidad y Bienestar Social), puesto que las materias de bienestar social figuran, dentro del diseño autonómico, entre las que prácticamente es su totalidad han sido transferidas desde el Estado a las comunidades autónomas<sup>1</sup>. No obs-

tante hay que aclarar que el Bienestar Social tiene un carácter mayor al que abarcan los Servicios Sociales (SS.SS), así por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, y por supuesto empleo, son temas que no son competencia de esta Consejería y que no son abordados directamente por los SS.SS, a los cuales nos vamos a ceñir a continuación.<sup>2</sup>

Nuestro repaso normativo comienza en 1982 en el propio Estatuto de Autonomía, el cual en su artículo 31 apartado 18 refleja las materias que serán competencia de los SS.SS regionales. Básicamente las mismas aluden a la estructura básica que adoptan en estos servicios en general: prevención, rehabilitación, asistencia social y fomento del desarrollo de las personas. Posteriormente es la Ley 3/1986 de Servicios Sociales<sup>3</sup> la que procede a una organización de los mismos. Esta Ley perseguía una planificación de servicios y una racionalización del uso de los recursos en esta materia, fomentando la descentralización y la participación. Tal es así que en su Art. 3 se especifica que "...los poderes públicos...fomentarán la participación democrática de los ciudadanos en la promoción y control de los Servicios Sociales". En ese mismo artículo se plasma la responsabilidad pública de la que antes hablábamos, responsabilidad que evidentemente es compartida entre la CC.AA. y el Estado, además de por los Municipios. Para concretar esta colaboración se elabora el llamado "Plan Concertado de SS.SS", que es firmado por Castilla-La Mancha en 1987, entrando en vigor en 1988, por medio del cual dichas instituciones colaboran en el sostenimiento de los SS.SS.

Ya en 1990 surgen dos decretos interesantes para seguir la evolución de los SS.SS: por una parte el *Decreto 141/90 que regula el Plan Regional de Solidaridad*, el cual viene a materializar el diseño general que en la Ley de SS.SS de 1986 se expuso, y que es el marco legislativo al que se van a ir acogiendo la mayor parte de convocatorias que permiten actuaciones y adjudican recursos (el mismo fue modificado en 1991 con el Decreto 246/91). Y el *Decreto 142/90 en el que se regulan los Consejos Provinciales, Municipales y Regional de SS.SS*, constituyéndose estos Consejos como los órganos de canalización oficial de la participación y control ciudadano de los SS.SS. El año siguiente se fue completando el diseño de los SS.SS mediante el *Decreto 69/91 de Ordenación de los SS.SS*, en el

### RESUMEN:

Los autores, sociólogos que desarrollan su trabajo en una organización humanitaria que lucha contra la marginación social en Toledo, hacen un amplio repaso de la producción legislativa en materia de servicios sociales en nuestra Comunidad, desde la promulgación del Estatuto de Autonomía. Reconocen la importancia que han tenido la Ley de Solidaridad (de 1995) y el Plan Regional de Integración Social (de 1997, derivado de la Ley anterior), pero advierten de la posibilidad de que estos textos puedan quedarse en meros papeles teóricos, si no se salvan ciertas contradicciones que se plantean entre la teoría y la realidad. Señalan posibles peligros de gestionismo paralizante (inercias burocráticas) así como corporativismo y falta de cooperación entre administraciones e incluso entre departamentos de una misma administración. Por último insiste en que toda política de inserción social debe dar un papel más activo al sujeto que se quiere resinsertar.

cual se procede a regular los recursos, equipos y características para realizar el trabajo de base y su mecanismo de actualización. Se articula una zonificación de la Región que incluye las zonas PRAS y los profesionales de los que deben disponer.

En 1995 tiene lugar un punto de inflexión en la evolución que venimos analizando. Es el año en que se promulga la *Ley de Solidaridad (Ley 5/95)*, en la que debemos destacar dos hechos primordiales: el procedimiento de elaboración fue muy participativo y se consultó a entidades sociales, organizaciones profesionales, etc., aunque lo cierto es que a la hora de ser aprobada en las Cortes Regionales las aportaciones más avanzadas fueron bastante cercenadas. Por otra parte esta Ley procede a realizar una nueva planificación, se supone que más adaptada a las nuevas complejidades sociales y al crecimiento de una Sociedad Civil en la Región, y en la que se quiere dar cabida a la integralidad y coordinación de actuaciones por parte de la Administración, tanto entre las distintas Consejerías, como entre éstas y otras instituciones (municipios, diputaciones), y entre las instituciones y el tejido social. Además en este mismo año, en Octubre, se produce un traspaso de competencias importante, el del INSERSO a la Junta de Comunidades (Centros de Atención Mayores, a Discapacitados...).

Fruto de la Ley de Solidaridad es el mandato de realización de un *Plan Regional de Integración Social (PRIS)* que sea el marco que aglutine la actuación de las distintas Consejerías implicadas en materias de Bienestar Social; Sanidad, Educación, Vivienda, Empleo/Formación Ocupacional y Servicios Sociales. Este Plan se publica en 1997 y define las pautas de actuación en materia de las distintas Necesidades Sociales y la Exclusión Social (según la citada Ley), introduciendo el criterio de los *Itinerarios de Inserción*. El órgano en el que se supone que se produce la coordinación entre departamentos o Consejerías es la *Comisión Interadministrativa (Orden 116/96)*.

De la Ley de Solidaridad y del citado Plan se derivan diferentes decretos (y sus correspondientes órdenes anuales) para la ejecución de diversas actuaciones de prevención, rehabilitación y asistencia social, como la *Atención Individualizada y los Programas de Inserción (Decreto 144/96)*, las *Ayudas de Emergencia Social y el Ingreso Mínimo de Solidaridad (Decreto 143/96)*, etc...

## La teoría y la práctica

Tras este breve recorrido, en nuestra opinión debemos quedarnos con dos aspectos: una tendencia, la de la progresiva integralidad de las actuaciones públicas, y la descentralización y participación ciudadana en los SS.SS., y una metodología de trabajo, la de la erradicación de la Exclusión Social mediante la práctica de *Itinerarios de Inserción*. Tras ambos aspectos aflora un telón de fondo que nos remite al desarrollo comunitario y al personal, y que consiste en que se admite y comienza a potenciarse el papel de las personas excluidas como *sujetos* y no sólo *objetos* de los procesos de exclusión social, reconociéndose parcialmente la estructuralidad de las causas que los originan.

Ahora bien, debemos reconocer la importancia y hasta trascendencia de la Ley de Solidaridad y del Plan Regional de Integración Social (máxime por cuanto su actualidad les confiere más legitimidad y potencial eficacia para actuar), pero sin que ello nos haga olvidar que en muchos casos son sólo teo-

ría, deseos e intenciones, "papeles" que está resultando complicado que sean ejecutados en plenitud.

Veamos sintéticamente estas contradicciones, ajustándonos a los aspectos que acabamos de mencionar:

En los profesionales de base y quizá más especialmente entre los técnicos de la administración regional, persiste cierta desconfianza hacia las entidades sociales. No somos muchas, porque por desgracia la participación y el tejido social son escasos en esta Región, e intentamos consolidar el espacio de participación que vamos conquistando, pero quizá todavía no se ha asumido desde la administración que somos y debemos ser irremediabilmente críticos, puesto que la Sociedad Civil debe tener su propia personalidad y debe ejercer la reivindicación como forma de progreso, en la línea arriba mencionada de conseguir más y mejor cobertura y derechos sociales. No podemos ser su correa de transmisión, aunque evidentemente ello no es óbice para que haya buenas relaciones y sobre todo colaboración. Este problema pensamos que responde básicamente a dos cuestiones: en parte obedece a una inercia de burocracia y de *gestionismo paralizante*, enclavada en la misma naturaleza corporativa de la administración; y por otra parte deviene de un error demasiado extendido, como es el de pensar que las entidades sociales podemos hacer el mismo trabajo que hacía la administración pero con menos dinero, puesto que en buena parte estamos constituidas como organizaciones de voluntariado<sup>4</sup>. Esto último es un error que limita nuestra capacidad de acción, error puesto que necesitamos no el mismo sino más dinero, ya que nuestro alcance es mayor por nuestra flexibilidad y por no eludir o eliminar ficticiamente problemáticas construyendo "muros" burocráticos y de requisitos para el acceso a los recursos, al estar existiendo en el mismo corazón de las problemáticas sociales.<sup>5</sup>

La integralidad y coordinación de las administraciones con competencias en SS.SS. y en otras áreas del bienestar social es más una pretensión que una realidad, y detrás de ello, una vez más, pensamos que está el corporativismo y la burocracia. Corporativismo que hace que ninguna administración (léase Consejerías en este caso) quiera compartir parte de sus competencias para generar políticas en común, y mucho menos permitir que les sean evaluadas sus actuaciones (y nosotros diríamos que menos aún si el órgano coordinador es presidido y dinamizado por la Consejería de Bienestar Social, vista como "una menor o maría" por otras. El efecto de la burocracia es el de paralizar la creatividad o imaginación para formular políticas integrales y que desde cada ámbito potencien la lucha contra la exclusión social (quizá aquí no les vendría mal la "inventiva" de la Sociedad Civil). A todo esto hay que añadir que a la hora de ejecutar el Plan Concertado, los SS.SS. de Base en los municipios, la política ha mostrado su cara más abominable, sucediendo que en muchos municipios algunos partidos dirimen sus disputas a costa de los ciudadanos, y precisamente de los más necesitados.

La metodología de *Itinerarios de Inserción* está bastante detallada en el PRIS y en los Decretos que lo desarrollan, pero sin embargo los SS.SS. no la están ejecutando plenamente, en parte por la descoordinación ya mencionada, pero en parte también por la inercia de prácticas pasadas, mucho más *gestionistas* de la exclusión y no erradicadoras de la misma. El cambio siempre cuesta, más si exige más trabajo, una evaluación continua y la colaboración con nuevos y más profesionales, y a veces



Foto: Luis Fores

De la serie "Mirada Zen".

"es duro" abandonar la comodidad de un despacho por la salida a la calle y el contacto directo con las problemáticas sociales y sobre todo con las personas que soportan las mismas.<sup>6</sup>

## Retos para el futuro

Ligado a lo anterior señalamos la última contradicción; no se termina de asumir el papel central que el excluido ha de jugar en el proceso de inserción. Se parte de la desconfianza hacia ellos y se les exige constantemente contrapartidas sin siquiera plantearse para qué, por qué y qué es lo que se les está ofreciendo a cambio, ¿o resulta que como ellos son los que tienen "peores cartas" y tienen las de perder en este "juego", tenemos que aprovecharnos y exigirles aún más de lo que lo hacemos con nosotros mismos?. No se percibe la estructuralidad de la exclusión y se concentran demasiadas actuaciones moralistas/individuales en potenciar la "bondad" del excluido como primer punto de partida para su inserción, olvidando o negando que el pasado del que provienen es el que les ha hecho así, un pasado que a menudo lo único que ha mostrado es la cara más amarga y cruel de todos nosotros, de esta sociedad hipócrita y egoísta, la cara del olvido, el dolor y la miseria... la cara que no nos atrevemos a mirar a los ojos. En definitiva, valoramos muy positivamente las intenciones y pretensiones de la Ley de Solidaridad y el PRIS, y lo que suponen en el planteamiento estratégico e ideológico del Bienestar Social y de los SS.SS en particular, pero reclamamos que dichas intenciones se trasladen a la realidad, a sus protagonistas, y que entre todos los que trabajamos en este mundo de la Exclusión, incluidos por supuesto los propios excluidos, seamos capaces de construir nuevas oportunidades, nuevas realidades,... nuevas ilusiones para "viejas esperanzas".

Si atendemos a las valoraciones realizadas, intuimos por dónde pensamos que debe procederse por parte de la administración regional, especialmente la de Bienestar Social. En este sentido los retos creemos que van en la dirección de profundizar en los siguientes aspectos: Ingreso Mínimo de Solidaridad, Programas de Inserción, Empresas de Inserción, Ampliación de horizonte de los recursos (MEC, INEM, Programas Comunitarios...)... □

## NOTAS

<sup>1</sup> La Constitución en su artículo 148.1 faculta a las Comunidades Autónomas a asumir plenitud de competencias en materia de Asistencia y Servicios Sociales.

<sup>2</sup> Una visión que nos parece muy acertada y que complementa, desde la administración, lo que aquí comentamos, sería el artículo del Ex -Consejero de Bienestar Social, Francisco Belmonte; "Conflicto Social y políticas de prevención", *Añil* n° 8, Invierno 1996. Ed. Celeste.

<sup>3</sup> En 1985 se reguló la implantación de las llamadas zonas PRAS.

<sup>4</sup> Hay mucho debate al respecto, pero parece generalizado aceptar que un cierto profesionalismo es necesario y adecuado para el trabajo de las entidades sociales (máxime si vemos el poco reconocimiento público de la figura del voluntariado). Otra cosa es que algunas asociaciones tienen un elevado grado de profesionalización, a veces exclusivo, colaborando esto a que el tejido social sea débil y dependiente de la administración.

<sup>5</sup> Esto es algo que un Subsecretario de Estado de Asuntos Sociales como Manuel Porras ha reconocido y defendido en diversas ocasiones. Naturalmente estamos hablando de asociaciones del sector social principalmente.

<sup>6</sup> Estas conductas están demasiado extendidas (por pocas que sean son muchas), aunque evidentemente no se puede generalizar al conjunto de profesionales de los SS.SS, entre los cuales los hay muy competentes y comprometidos.