

LOS SERVICIOS SOCIALES: UN ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA.

Pedro Madrigal de Torres y María Paz García-Longoria Serrano

(Esc. Univ. Trabajo Social)

El art. 1.1. de la Constitución Española, como es sabido, declara que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho. El propósito de establecer un Estado social de derecho sobre la base de una sociedad pluralista, aparece, de forma nítida, en la Constitución Española (Preámbulo, arts. 1.1., 9.2., 23.1., 33.2., 35, 40, 41, 43.1., 45.1., 45.2 47, 50, etc). En particular, la concepción pluralista de la sociedad aparece consagrada en el art. 1.1. de la Constitución (que incluye el «pluralismo político» entre los «valores superiores» del ordenamiento jurídico), así como en los arts. 6 y 7, que constitucionalizan a los partidos políticos y a los sindicatos de trabajadores y asociaciones de empresarios.

La proyección constitucional de la calificación «estado social» supone, como ha afirmado GARRORENA MORALES, en primer lugar, la aceptación de la igualdad (es decir, de la corrección de las desigualdades sociales) como uno de los valores superiores llamados a inspirar el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, y como una prolongación de la calificación «Estado social», el texto constitucional contempla el reconocimiento a nivel fundamental de determinados dere-

chos y libertades de claro contenido social (los llamados «derechos económico-sociales»), singularmente en materia de servicios sociales, protección de la infancia, juventud, tercera edad, ocio, minusválidos, etc.

En el marco del bienestar social, señalan LAS HERAS Y CORTAJERENA², el texto constitucional aporta a las relaciones de convivencia los principios generales que institucionalizan las libertades públicas, los derechos humanos, sociales y económicos de todos los ciudadanos (arts. 10 al 29). Todo ello constituye el reconocimiento de derechos democráticos para la convivencia ciudadana. Por otro lado, la Constitución fija el compromiso de los poderes públicos ante las condiciones de vida de los ciudadanos (arts. 39 al 52, 128 y 129).

Pero es que, además, el Estado adquiere el compromiso de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El compromiso de la intervención estatal queda por tanto delimitado, con carácter muy amplio, con su obligación en la acción positiva de promover las

condiciones o remover los obstáculos a la libertad o la igualdad o la participación ciudadana.

La propia Constitución va a concretar los instrumentos de política social y las vías de actuación para atender a las necesidades sociales, enumerados en su Capítulo Tercero como «principios rectores de la política social y económica».

Pues bien, uno de los instrumentos esenciales para la superación de acciones de marginación institucional, y constitutivo de un sistema de protección social son LOS SERVICIOS SOCIALES, que articulan unas prestaciones como resultado de entender que satisfacer las necesidades sociales es profundizar en el desarrollo de los derechos sociales³.

Por ello, estos servicios se constituyen en el marco operativo e institucional donde se materializa y concreta la política de bienestar social. Los servicios sociales se configuran, por tanto, como uno de los sistemas públicos que oferta protección social, contribuyendo a satisfacer cuatro necesidades básicas de los individuos y grupos: necesidad de acceder a los recursos sociales, necesidad de convivencia, necesidad de integración social y necesidad de solidaridad social. Los recursos de este sistema se integran de atenciones personalizadas, preventivas y de promoción social, que se proyectan mediante las conocidas “prestaciones básicas” de servicios sociales: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento e inserción social.

Un aspecto central de estas prestaciones es que deben garantizar tratamientos psicosociales individualizados y socio-familiares, además de una intervención socioeducativa de carácter fundamentalmente preventivo e integrador,

especialmente con la infancia y juventud⁴. En efecto, la atención a la infancia en dificultad o conflicto social desde el sistema de servicios sociales tiene por objeto, en primer término, la compensación de las desigualdades sociales debidas al nacimiento en un entorno carencial a través del apoyo a la socialización familiar. Igualmente, la promoción y defensa de los derechos del menor y la integración del menor desadaptado devienen instrumentos indispensables para una eficaz intervención social⁵.

De igual modo, la búsqueda de la normalización de las condiciones de vida de la juventud inserta en núcleos de alto riesgo de marginación, favoreciendo la permanencia en su medio, mediante el desarrollo de actividades de promoción personal, ocupacionales, recreativas y socioculturales, confiere a las políticas de inserción-reeducación-resocialización su verdadera dimensión. En general, se puede afirmar la pertinencia de la acción socioeducativa o, mejor dicho, de la intervención educativa promocional y socializadora normalizadora, tanto en los servicios sociales especializados, como en los servicios sociales de atención primaria o de base, tanto en medios institucionales como en medio abierto, ya sea de forma individual o grupal, ya de adultos ya de jóvenes infractores o de menores y sus familias.

En este sentido es en el que puede afirmarse que la acción socio-educativa familiar constituye actualmente un instrumento de primer orden para la prevención de la desestructuración familiar, el maltrato infantil, la reproducción de patrones de conducta marginales o delincuenciales o, en algunos casos, de las institucionalizaciones o internamientos de menores, ancianos o drogo-depen-

dientes en los recursos del sistema de servicios sociales o de salud. De igual manera, la acción socio-educativa adquiere un despliegue inmediato al operar sobre los beneficiarios y usuarios del sistema público de servicios sociales: ancianos, minusválidos, mujeres en riesgo social, drogo-dependientes, expresos, emigrantes y minorías étnicas, fundamentalmente. En este aspecto, cabe afirmar que no es concebible una profundización de los servicios sociales exenta de intervención educativa, especialmente en los servicios de base o comunitarios y, sobre todo, en la perspectiva de la prevención de la marginación o exclusión social⁷.

Ciertamente, este tipo de intervención se vincula con una dimensión política determinada como es la consolidación y desarrollo del Estado del Bienestar. Por todo ello, se puede afirmar que el objeto de los servicios sociales no es otro que la cobertura de las necesidades humanas, pero de forma selectiva y subsidiaria a los procesos de carácter personal y comunitario. Los servicios sociales se convierten en herramientas al servicio de estrategias de protección y reforma sociales, empleadas para el intervencionismo privado o público de cara a defender y obtener más altas cotas de desarrollo social y elevar el nivel de capacidad de acción histórica de los grupos y clases sociales⁸.

Por otro lado, desde ámbitos pedagógicos se conceptúan los servicios sociales como un proceso de ayuda a seres humanos con problemas, para lograr en ellos unos cambios que supongan la solución de estos problemas, y ello por cuanto los grupos de población que viven situaciones de discriminación exigen tratamientos e intervenciones integradoras, socializadoras y normalizadoras de carácter educativo⁹.

El concepto de servicios sociales y su aplicación práctica ha caminado casi siempre inserto dentro de las políticas y programas de bienestar social, desarrollo social y protección social. La propia definición de servicios sociales, que contiene insistentes referencias a los conceptos de integración y adaptación, ha ido matizándose hasta expresarse a través de conceptos más amplios como promoción social o desarrollo social. De este modo, desde una concepción compensadora de carencias individuales y sociales, se ha ido caminando hasta otra más solidaria y reivindicativa de gastos sociales, garantizadora del acceso igualitario a determinados bienes de la calidad de vida. El tránsito de los servicios sociales desde un concepto de prestación discrecional al de prestación de derecho, determina la eficacia de una política social que encuentra su fundamento en la Constitución de 1978¹⁰.

Estos servicios adoptan formas diversas en la actualidad, dirigidas a satisfacer necesidades sociales emergentes: asistencia material y financiera, prestación temporal o definitiva de alojamiento, cura de convalecencia, vacaciones pagadas, ayuda doméstica, servicios de guardia de enfermos, organización de actividades socio-culturales y de tiempo libre, animación comunitaria, contactos y apoyo amistoso, entre otras. La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)¹¹ recomienda, en el horizonte del año 2000, la marcada expansión de los servicios sociales por tres motivos:

- el inevitable aumento de las necesidades sociales.
- la eficacia de los servicios sociales para garantizar un uso adecuado y a menor costo de los servicios de salud.
- la elevada contribución de los servicios sociales a la mejora de la calidad de vida.

Así, las áreas de actuación de los servicios sociales en el marco del Estado del Bienestar, sin que su enunciación suponga exhaustividad alguna ni "numerus clausus" de ningún tipo, podrían ser:

- organización y promoción comunitaria.
- bienestar de la familia y la infancia, de los menores en conflicto o dificultad social, juventud, de la mujer, de la tercera edad, de los minusválidos, de las minorías étnicas, emigrantes y de los refugiados y asilados.
- prevención de la delincuencia y reinserción social de expresos.
- prevención y reinserción social de drogo-dependientes.
- prevención y reinserción social de marginados.
- programas para situaciones de emergencia social.

En consecuencia, como sistema de protección social, los servicios sociales se desarrollarán bajo los principios de igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, prevención de las causas de la desigualdad, promoción de la autonomía personal, integración social, solidaridad y participación.

No hay dudas tampoco sobre el papel de la iniciativa social en el marco de los servicios sociales, y su potenciación en los años venideros, por su carácter de promotoras de servicios de solidaridad y de participación ciudadana comprometida con las necesidades de los grupos más desfavorecidos.

Desde estas coordenadas, la evolución de las formas y prestaciones de los servicios sociales se concretaría, como ha puesto de relieve GARCÍA HERREIRO¹² entre otros aspectos en: a) la impor-

tancia de las prestaciones destinadas a garantizar una convivencia personal autónoma y libre; b) la normalización y no cronificación de alternativas de alojamiento para la convivencia personal; c) la creación de nuevos servicios para la prevención de la marginación e inserción social; d) el refuerzo de espacios y programas integradores y comunitarios, como tendencia ecológica ante la convivencia social, y e) el reconocimiento de la complementariedad del voluntariado y la responsabilidad de los poderes públicos en el marco del sistema público de servicios sociales.

Los servicios sociales están en proceso de reestructuración en el Estado de las Autonomías que define la Constitución Española de 1978. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los Estatutos han venido a dar una interpretación amplia al precepto constitucional relativo a las competencias en esta materia. Ello permitió transferencias también amplias en los servicios sociales y, lo que es más importante, dejó abierto el paso para la promulgación de leyes de servicios sociales. Todos los Estatutos, en mayor o menor grado, establecen competencias exclusivas en materias propias del sector socioasistencial, como fundaciones benéficas y asistenciales, atención a menores, jóvenes, tercera edad, minusválidos, mujer, emigrantes, grupos con necesidades especiales, ocio y desarrollo comunitario.

El proceso de transferencias de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de asistencia y servicios sociales formó parte de los primeros paquetes de transferencias, y, prácticamente, puede considerarse terminado, excepción hecha de los servicios

sociales de la Seguridad Social (INSS) respecto de las comunidades de vía lenta en espera de la culminación del pacto autonómico próximamente. Como señala DEL VALLE GUTIERREZ¹³, a partir de esos traspasos, las Comunidades Autónomas reciben competencias y servicios que, unidos a los existentes en su ámbito territorial (servicios sociales promovidos y gestionados por las Administraciones Locales, así como los de la iniciativa institucional y social), significaron el soporte inicial para emprender una planificación coherente y dotada de un mayor contenido técnico y participativo.

La asunción de competencias en materia de servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas, va permitiendo a éstas la promulgación de leyes de servicios sociales, basadas en los principios de descentralización, coordinación, prevención, participación ciudadana, solidaridad e igualdad.

CASARES¹⁴ ha puesto de relieve una serie de principios, prácticamente comunes a la mayor parte de los textos legales, entre los que destacan los de aproximación máxima de la gestión a la vida local y del fomento del principio de participación, a través de órganos consultivos y asesores. Estas leyes, en verdad, pueden considerarse como instrumentos aptos para el desarrollo del Estado de las Autonomías, para la aplicación de políticas de igualdad entre los ciudadanos, y para la racionalización de la red de servicios sociales preexistente.

Ahora bien, está fuera de toda duda que la comunidad local es el marco por excelencia de la convivencia ciudadana. Como dice DEL VALLE, decir vida local es decir participación y vida en comuni-

dad, por eso los servicios sociales y su actividad prestacional encuentran su sentido natural en el ámbito de la comunidad local. De aquí que la participación social en este ámbito no implica únicamente el establecimiento de una red de servicios de bienestar social, sino también la reconstrucción de la vida comunitaria) la apertura de las estructuras municipales hacia la problemática social y la cooperación institucional de grupos y asociaciones voluntarias que cumplen funciones de servicio a la comunidad.

Como hemos visto, el sistema de servicios sociales aparece -al igual que el sistema educativo o sanitario- como un sistema de protección social de carácter horizontal, esto es, dirigido a todos los ciudadanos. Pero, además, los servicios sociales pretenden satisfacer las necesidades de integración social mediante el establecimiento de condiciones personales y sociales que faciliten la participación de todos en la vida de la comunidad. De aquí que las prestaciones de este sistema se complementen con programas de cooperación social que impulsan la solidaridad de los individuos y grupos desde el propio tejido social, a través del asociacionismo y el voluntariado. En esta línea, el desarrollo de la participación democrática en las instituciones constituye un objetivo del sistema público de servicios sociales, que exige un mayor esfuerzo en la potenciación de la iniciativa social.

Como ha destacado VAZQUEZ¹⁵ las Leyes autonómicas de servicios sociales incorporan, junto a principios de claro contenido jurídico -como los de descentralización y desconcentración o participación-, otros cuyo sentido o significado hay que buscarlo en las Ciencias

Sociales, particularmente en la del Trabajo Social -principios de integración y normalización-. Hay que hacer constar, asimismo que, junto a estos principios contenidos en las Leyes de servicios sociales, deben tenerse presentes otros enmarcados en la política de bienestar social general, como son los siguientes: -igualdad de derechos, -igualdad de oportunidades, -prevención de las causas de desigualdad, -promoción de la autonomía personal, -integración de las políticas sociales y económicas, -solidaridad y -participación.

Sobre la base de estos principios, la construcción del Estado del Bienestar pretende, entre otros objetivos, garantizar la atención de las necesidades básicas al conjunto de la población mediante la puesta en marcha de sistemas públicos de protección social, entre los que se encuentra el de Servicios Sociales. Se advierte, por tanto, que la inclusión del principio de participación en la totalidad de las Leyes de servicios sociales ha de ser entendida como cumplimiento del mandato constitucional en esta materia, contenido en el art. 129.1 de nuestra Carta Magna, relativo a la participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general.

El alcance de la participación se sitúa además de en el control de los servicios sociales, en la programación, la planificación y en la gestión política y administrativa

Con todo, la perspectiva común de la participación es aquella que se refiere al control de la gestión de los recursos públicos a través de cauces adecuados. Pero para que la participación -como oferta política de transparencia- sea posible, se requiere que los poderes públicos

establezcan lugares de encuentro en las instituciones, donde los ciudadanos puedan intervenir real y eficazmente en la toma de decisiones que les afectan.

Del mayor interés resulta, entonces, el análisis y configuración los órganos de participación previstos en las Leyes de servicios sociales, tales como los Consejos de Bienestar Social o Servicios Sociales o las Juntas de Gobierno o Participación en los Centros y Servicios, como espacios donde se articula el principio de participación de los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales.

Los Consejos constituyen órganos consultivos y asesores, de carácter general o sectorial, que tienen por objeto propiciar la participación ciudadana en la acción social mediante la emisión de informes sobre normas básicas y planificación, la vigilancia y control de la ejecución de los programas de servicios sociales, el estudio de proyectos y la formulación de propuestas y elevación de iniciativas a los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma o de las Corporaciones Locales.

La participación ciudadana se hace efectiva a través de los grupos intermedios, en particular, mediante la representación y presencia en los Consejos consultivos de las Centrales Sindicales, organizaciones empresariales, asociaciones de vecinos y, muy especialmente, a través de las asociaciones sectoriales de los colectivos interesados, como minusválidos, tercera edad, mujer, drogodependencias, minorías étnicas, infancia o juventud, entre otros. Por su parte, el establecimiento de Juntas de gobierno, responsables de la prestación de los servicios y de la calidad de los mismos, en los centros o entidades -con-

certadas o subvencionadas por las Administraciones Públicas- que prestan servicios sociales, asegura la participación de los trabajadores y, sobre todo, de los usuarios o sus representantes legales en la adopción de decisiones relevantes en materia de régimen interior, presupuestos, plantillas o criterios de admisión o expulsión de beneficiarios.

Con todo, la dimensión de la participación en el ámbito de los servicios sociales no se agota con las referencias a los órganos expresamente constituidos al efecto en Comunidades Autónomas o municipios. En efecto, es necesario subrayar ahora que una de las características esenciales de los servicios sociales generales o comunitarios -así denominados por contraposición a los servicios especializados- es, precisamente, su impulso a la dinamización de la convivencia para estimular la participación ciudadana en la vida comunitaria, fomentado la solidaridad y prestando apoyo técnico y económico al voluntariado, las agrupaciones vecinales y las asociaciones sin fin de lucro, para canalizar su participación activa en el diseño, elaboración y ejecución de las medidas de política social.

De este modo, las funciones del servicio de promoción y cooperación social -que constituye uno de los servicios sociales generales- se van a dirigir a potenciar la vida de la comunidad con objeto de implicar a los ciudadanos en la detección y solución de sus problemas¹⁶.

Los programas fundamentales de este servicio son los de promoción del asociacionismo y los de captación y formación del voluntariado. El primero procura la concienciación de los ciudadanos sobre la necesidad de agruparse y organizarse de forma autónoma para la defensa

de sus intereses. El segundo trata de fomentar un clima de solidaridad que haga posible, con los apoyos necesarios, la existencia del voluntariado mediante la creación y búsqueda de cauces de comunicación y participación en la convivencia comunitaria

En último lugar, hay que dejar constancia de que, como ha señalado MARCHIONI¹⁷ en nuestros días es de todo punto necesaria una acción social amplia que, además de las prestaciones sociales dirigidas a los que las necesitan, incluya la animación socio-cultural y el desarrollo comunitario, porque es imposible alcanzar un desarrollo equilibrado -también en los servicios sociales- sin la participación de todos¹⁸.

CONCLUSIONES

- 1^a. Los servicios sociales constituyen hoy en día, además de un sistema de protección del Estado Social, un lugar, un espacio, un marco privilegiado para la participación ciudadana, en especial, de los discapacitados, marginados y de los excluidos sociales.
- 2^a. La intervención socioeducativa en el ámbito de los servicios sociales es, en sí misma, promocional y normalizadora de la participación y educación democrática de los usuarios y beneficiarios de este sistema de protección social.
- 3^a. La potenciación y fomento de la iniciativa social en la vida comunitaria alcanza su pleno desarrollo a través del impulso de los servicios sociales comunitarios, señaladamente, del Servicio de Promoción y Cooperación Social.
- 4^a. Las necesidades de integración social -de participación y profundización

democrática- de los ciudadanos encuentran satisfacción y desarrollo en el marco de un sistema público de servicios sociales descentralizador y próximo a los centros de decisión y resolución de los problemas de la vida y convivencia social.

- 5ª. La participación democrática, como principio inspirador del sistema de servicios sociales, es una realidad institucional y legal que permite que el pluralismo social -no sólo el político- encuentre un cauce adecuado de expresión y de pacífica afirmación.

BIBLIOGRAFÍA

- GARRORENA MORALES, A. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Universidad de Murcia, Murcia, 1980.
- LAS HERAS, P. Y CORTAJARENA, E. *Introducción al Bienestar Social*. Siglo XXI, Madrid, 1985.
- PROGRAMA 2000 PSOE.: *Los Servicios Sociales en España*. Cuadernos de debate. Siglo XXI, Madrid, 1989.
- MADRIGAL DE TORRES, P. y MOLINA MORALES, P.: *Una experiencia de inserción social de jóvenes: el Centro de Promoción Juventud de Espinardo (Murcia)*. III Jornadas de Psicología de la Intervención Social: "El Bienestar Social en la Década de los 90" Madrid, 1991.
- MADRIGAL DE TORRES, P.; BATRES MARIN-BLAZQUEZ, C y SERRANO AMIGOT, C.: *El Apoyo Familiar: un modelo de intervención preventiva*. III Jornadas de Psicología de la Intervención Social: "El Bienestar Social en la Década de los 90" Madrid, 1991.
- MADRIGAL DE TORRES, P. y GARCÍA MARTÍNEZ: *El Educador Social en el Sistema Público de Servicios Sociales*. XVIII Reunión científica de la Asociación Española para la Educación Especial, Valencia, 1991.
- PETRUS ROTGER, Antonio.: *Servicios Sociales y Pedagogía Social*. Revista de Pedagogía Social nº 3. Universidad de Murcia, 1988.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. y GRACIA MARTÍNEZ: *Políticas Sociales: el contexto del Trabajo Social*. Revista de Pedagogía Social nº 6. Universidad de Murcia, Valencia, 1991.
- QUINTANA CABANAS, José Mana: *Pedagogía Social*. Dykinson, Madrid, 1988.
- VALLE GUTIERREZ, Antonio del. *El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías*. Siglo XXI, Madrid, 1986.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. O.I.T., Ginebra, 1984.
- GRACÍA HERRERO, Gustavo.: *Tendencias del Sistema Público de Servicios Sociales*. VII Congreso Estatal de Trabajadores Sociales-Asistentes Sociales, Oviedo, 1988.
- VALLE GUTIERREZ, Antonio del. *El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías*. Siglo XXI, Madrid, 1986.
- CASARES, Francesc. *Estudio comparado de la leyes autonómicas de servicios sociales*, en «Aplicación de las leyes de servicios sociales» ACEBO, Madrid, 1987.
- VAZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, José María. *Leyes Autonómicas de Servicios Sociales*. EUNSA, Pamplona, 1991.
- BUENO ABAD, J.R.: *Hacia un modelo de Servicios Sociales de Acción Comunitaria*. Editorial Popular, Madrid, 1991.
- MARCHIONI, MARCO: *Planificación Social y Organización de la Comunidad*. Editorial Popular, Madrid, 1989.
- REZSOHAZY, R: *El Desarrollo Comunitario: Participar, programar, innovar*. Narcea, Madrid, 1988.