

*VI Conferencia Anual de AERYC – “Cohesión social y gobernanza democrática:  
Para unas ciudades y regiones más inclusivas”  
Barcelona, 1 y 2 de diciembre de 2008.*

**GRUPO DE TRABAJO 5:**

**“Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza”**

**“Corresponsabilización y trabajo en red: la implicación de las organizaciones sociales y no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social”**

Ponente: Eduard Sala Paixau

Director de la Obra Social Santa Lluïsa de Marillac y de Llar de Pau.

Compañía de las Hijas de la Caridad

Esta comunicación no pretende tanto desarrollar un discurso que derive en conclusiones finales de carácter cerrado, como plantear interrogantes que abran al debate. Es por esta razón que no se intenta ser exhaustivo en el abordaje de los distintos aspectos que configuran las políticas públicas de inclusión social, sino focalizar la mirada en los retos que plantea la corresponsabilización y el trabajo en red en el marco de las políticas de participación de los distintos agentes sociales que actúan en un territorio.

El Estado Social y de Derecho se impone el mandato legal de garantizar los derechos básicos de toda la población (derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a las prestaciones económicas, al trabajo y a la formación continua).

La integración y la cohesión social están vinculadas a la premisa de que todas las personas<sup>1</sup> deben tener cubiertas cada una de estas necesidades / derechos sociales.

Las políticas de inclusión suponen, pues, la implantación de políticas sociales transversales intersectoriales que equilibren las tensiones entre posiciones universalistas / respuestas generalistas y posiciones sectoriales / respuestas específicas (dialéctica entre: mismos derechos – situación desigual – respuesta desigual). Sólo reconociendo los mismos derechos y garantizando las mismas oportunidades para todos, es posible exigir, después, los mismos deberes y responsabilidades, y construir una sociedad cohesionada e inclusiva.

Así, la tarea de promover cambios que aumenten la calidad de vida de las personas y de las comunidades comporta multiplicidad de frentes simultáneos y está sujeta a una cierta ambigüedad de un encargo demasiado vulnerable ante presiones coyunturales a corto y medio plazo:

- Presiones políticas – y electorales - , presupuestarias, mediáticas... con objetivos políticos de carácter inmediato,
- presiones individuales / colectivas por parte de ciudadanos que tienen una mayor accesibilidad a los sistemas de protección por ser más exigentes o proactivos en sus

---

<sup>1</sup> Nos referimos a “personas” dado que el término “ciudadano” a menudo tiene un sentido más restrictivo, que excluye parte de la población (ej.: personas sin permiso de residencia o trabajo).

demandas... mientras que otros colectivos / individuos poco o nada demandantes no acceden a los derechos sociales reconocidos o a los servicios de proximidad,

- las resistencias, inercias y niveles de acomodación institucionales / profesionales, tanto de los agentes públicos como privados.

Los distintos Sistemas de Protección Social se convierten, demasiado a menudo, en mecanismos sociales de regulación de las tensiones derivadas de una organización política y socioeconómica que excluye, estructuralmente, a una parte de la población y, en calidad de agentes sociales, no son neutrales.

Es evidente la complejidad que supone el reto de la implementación de políticas sociales inclusivas que promuevan la cohesión social y la corresponsabilización de los diversos agentes. No existen soluciones simples ni inmediatas para abordar fenómenos sociales poliédricos y procesos complejos y multifactoriales.

Ante una realidad social, comunitaria, familiar y personal caracterizada por el cambio, una política social inclusiva y una acción social en red deben caracterizarse por la flexibilidad, la creatividad y la capacidad para adecuarse a los códigos y a los tiempos de personas y colectivos que tienen diversos niveles de accesibilidad, de vinculación a los diferentes sistemas de protección y de comprensión de sus derechos.

La realidad no responde a la anterior premisa: ante heterogeneidad de situaciones, se constata demasiado a menudo homogeneidad de respuestas y mecanismos de abordaje.

La apuesta por la inclusión y la cohesión social implica el acercamiento de los recursos al ciudadano, especialmente a los colectivos en situación de exclusión, los más refractarios a las redes de Protección. Eso supone:

- un cambio en la orientación de los servicios: de una acción restringida en función de una demanda a menudo individual o condicionada por coyunturas políticas o electorales, se debería pasar a una orientación preactiva, que garantice la accesibilidad a los recursos y a los derechos sociales de toda la población;

- la implementación de acciones educativas transversales y una adecuación de los lenguajes, que posibiliten el conocimiento y comprensión de derechos, prestaciones y recursos por parte de todos los ciudadanos;
- la simplificación de las redes de atención personal (referente / interlocutor único).

Los sistemas de protección social y los diversos agentes sociales sólo promoverán procesos reales de inclusión social en función de su capacidad para:

- **potenciar la autonomía, la vinculación y la participación** de las personas en la red de relaciones comunitarias;
- movilizar la **cohesión, la capacidad de integración y la responsabilización del tejido social** respecto a los colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión social;
- diseñar (o *influir en el diseño de*) **políticas sociales transversales intersectoriales** y en la implementación de servicios de proximidad permeables y flexibles que respondan a las necesidades sociales;
- apostar por las **políticas preventivas** de los procesos de exclusión social, superando las acciones de carácter *paliativo*.

Para que esto se consiga, las Administraciones precisan de voluntad política, por un lado, y de compromisos personales, profesionales y comunitarios, por otro, que se corresponsabilicen de la concreción y desarrollo del, a veces difuso, encargo institucional, en el marco de un modelo participativo que optimice las posibilidades sinérgicas y las capacidades de todos los agentes implicados.

Una parte importante de instituciones y servicios de proximidad de las diversas redes de protección social de nuestro entorno que se han ido asentando en el proceso de implementación de los Sistemas de titularidad pública, así como de las entidades de iniciativa social / tercer sector más consolidadas en este ámbito, presentan, desde mi punto de vista, una situación muy diferente a la expuesta anteriormente.

Con algunas excepciones (entre las que considero que destaca la implementada en la ciudad de Barcelona durante los últimos años), creo que se observa cierta **disociación**, o confusión, **respecto los objetivos y la concreción de las políticas de protección social**, según la perspectiva sea del responsable político / técnico, la de los profesionales / técnicos, la de las entidades de iniciativa social, o la de los ciudadanos y colectivos.

Desde la perspectiva de los responsables políticos – y de algunos responsables técnicos- a menudo se utiliza un **dobles discurso**, donde se presentan modelos ideológicos, teóricos e institucionales que apuestan oficialmente por la implicación y la corresponsabilidad de los ciudadanos y la iniciativa social... mientras se concretan mecanismos de toma de decisiones, modelos de gestión, de organización y de comunicación que se contradicen con lo anterior.

En segundo lugar, desde el punto de vista de los profesionales con cierta experiencia en la institución, frecuentemente se exterioriza, por un lado, una autopercepción de alto nivel de implicación personal respecto al propio trabajo, mientras, por otro lado, se externaliza la identidad / responsabilidad institucional como si la institución se tratara de algo ajeno a uno mismo, que dificulta la intervención y se identifica con los responsables políticos o técnicos, ante la que se adoptan actitudes de progresivo distanciamiento que pueden llegar a la pasividad resignada como meros ejecutores/as de directrices externas, sin margen de maniobra.

En esta línea, desde el colectivo profesional, a menudo se exige unos márgenes de participación que no se trasladan a los usuarios, se externalizan las responsabilidades propias mientras se pide al otro (la administración, la institución, el usuario...) que asuma las suyas o se espera del/la usuario un sentido de pertenencia respecto a nuestras instituciones que no nos aplicamos a nosotros mismos.

Desde la perspectiva del/la usuario / cliente, la institución empieza con el recepcionista del que depende que le sea concedida una hora de visita. La institución, para él/ella es cada uno de los agentes con los que se establece, aunque nos pese, una relación de poder / dependencia desde el mismo momento en que se convierten en gestores de su accesibilidad a la red de recursos y prestaciones.

De cara a implementar políticas públicas de inclusión social, creo que hay diversos elementos a tener en cuenta:

- La extensión y crecimiento de los sistemas de protección social durante los últimos años, en España, ha multiplicado las tareas de información, de gestión y las funciones de control de los diferentes agentes sociales; ha priorizado las acogidas y la derivación en detrimento del seguimiento individual y, en mayor medida, de la acción grupal y comunitaria; y ha condicionado una **progresiva burocratización del modelo de gestión** de los Servicios de Protección.
- En algunos casos, frecuentes cambios en la orientación de las políticas sociales, inherentes al sistema democrático, han comportado la interrupción o abandono de líneas estratégicas y proyectos de intervención social a largo plazo; el cambio de orientación en los criterios y encargos institucionales y, en algunos casos, la instrumentalización de las instituciones públicas o de iniciativa privada con fines ajenos a sus objetivos estratégicos o misionales (presionados por coyunturas políticas, mediáticas...). En cualquier caso, se generaliza el sentimiento de **provisionalidad de las directrices** y de cansancio ante la volatilidad de los resultados de lo que se percibe como encargos institucionales imposibles.
- En otros casos, los responsables del diseño de las políticas públicas de inclusión social, de los sistemas de protección y de los servicios de proximidad, no son expertos en el ámbito, y adoptan **modelos de gestión institucional y de toma de decisiones** que no facilitan los canales de comunicación y participación necesarios para asegurar la idoneidad y adecuación de las decisiones. En estos casos, quien decide a menudo no tiene la información necesaria para tomar la decisión adecuada, tiene una idea vaga de los servicios existentes o puede desconocer las implicaciones derivadas de la implementación de sus decisiones.

La responsabilidad de estas situaciones no sólo es atribuible al desconocimiento por parte del responsable institucional. En algunos casos, los profesionales y responsables técnicos pueden no haber facilitado la información necesaria para la toma de decisiones (cautela ante el responsable, sensación de inutilidad del traspaso de información, inexistencia de devoluciones o reconocimiento, resistencia a asumir nuevos encargos...).

En otros casos, los circuitos internos de comunicación institucional son inadecuados y no facilitan que quien sabe pueda asesorar a quien decide o que se conozcan los criterios que se han tenido en cuenta en la toma de decisiones.

- Los cambios de orientación de las políticas sociales, el inmediatez y la ambigüedad general del encargo, a menudo son percibidos por los profesionales como *carencia de criterios* por parte de “la Institución” identificada, en este caso, con los responsables políticos / técnicos.

A veces esto no es cierto: los cambios suponen definición de criterios... y el problema reside en que las inercias de los profesionales invisibilizan los cambios y se resisten a implementarlos. En estos casos, la dificultad está en la incapacidad para adaptarse a las nuevas necesidades.

- El hecho de que la mayoría de instituciones **apliquen sistemas de evaluación** de la eficacia y eficiencia de la intervención, básicamente **cuantitativos** (nº personas atendidas, nº demandas, costes/intervención ...) por encima de los **cualitativos**, y que se destaque el logro de resultados finales por encima de los resultados de proceso; la dificultad para establecer indicadores de evaluación que visualicen los procesos, siempre sujetos a avances y retrocesos; la dificultad para asegurar la continuidad de proyectos e intervenciones a medio y largo plazo; la provisionalidad de las directrices políticas ... son elementos que pueden condicionar una permanente necesidad de justificar el propio trabajo / proyecto y podrían influir en parte del distanciamiento con “la Institución” como algo ajeno a uno mismo y en la dificultad para tener una visión general. Los mandatos universales/generales quedan subordinados a las exigencias singulares y perentorias.

El sistema de información utilizado por las instituciones de la red de Servicios Sociales supone un lastre si no resuelve la evaluación de los procesos, no reconoce los avances y no asegura una devolución a los profesionales que generan la información que les permita reflexionar sobre la propia acción para poder mejorar la planificación.

- Desde la perspectiva de algunos profesionales de Servicios Sociales, también puede observarse la elaboración de un doble discurso: por un lado, la queja más frecuente del colectivo profesional está asociada a la extensión de las funciones de gestión y control y a la burocratización de los Servicios Sociales, en detrimento del seguimiento individual.

Por otro lado, podemos constatar la resistencia de una parte importante del colectivo a flexibilizar los horarios de atención a las necesidades de los usuarios<sup>2</sup> y a asumir nuevos encargos relacionados con trabajo grupal y/o comunitario<sup>3</sup>.

En estos casos, la rigidez de las instituciones y la dificultad para adecuar las intervenciones a necesidades cambiantes está condicionada negativamente por la resistencia al cambio y el anclaje en las inercias de los propios profesionales.

La *queja*, en estos casos, supone la externalización del malestar institucional y el culto a la experiencia y el inmediatez, en detrimento de la *producción*, que implica el cuestionamiento de las propias funciones y responsabilidades.

Esto podríamos observarlo en la escasa importancia que, en algunas ocasiones, se le da a la evaluación, o en el hecho que la implantación de políticas de calidad puede ser vivida como una inútil cuestión de forma, y no de fondo, que es competencia de los departamentos de marketing o de dirección de la institución.

En este sentido, la poca estabilidad de las plantillas y la insuficiente o nula cobertura de las bajas, por un lado, junto a la escasa flexibilidad de parte del colectivo profesional de mayor antigüedad, por otro, dificulta la necesaria cohesión institucional para garantizar el logro de los objetivos de la intervención social.

---

<sup>2</sup> En el caso de los Menores Extranjeros Inmigrantes No Acompañados (MEINA), las administraciones públicas catalanas han sido incapaces de implementar proyectos de acompañamiento e intervención en medio abierto desde los propios equipos de Atención Social Primaria de titularidad pública. La dificultad estaba en la negativa de los funcionarios para asumir horarios de tarde-noche. Lo mismo ocurre con los servicios de atención permanente o nocturnos (de atención a personas en situación sin hogar, a mujeres víctimas de malos tratos, etc.).

<sup>3</sup> En algunos Servicios de Atención Primaria catalanes que han iniciado proyectos concretos de dinamización comunitaria, se observa cierta tendencia a concentrar los nuevos encargos en los miembros del equipo con menor antigüedad. Junto a la necesidad de formación específica, creo que se deberían tener en cuenta la resistencia a flexibilizar las jornadas laborales y a *perder el control* ante una intervención que va a ser difícil de evaluar con los sistemas de evaluación vigentes.

- A menudo hay **contradicciones entre los objetivos explicitados y las actuaciones concretas en política social (estatal, regional, municipal)**.

Así, a pesar de constatar la coherencia y unidad de criterio entre planteamientos generales que sustentan los distintos Planes de Inclusión Social, en los distintos niveles de concreción (estatal, regional, comarcal o local), creo que eso no se traduce en unidad de acción y de implementación coherente de las redes de atención a las personas existentes.

La concreción del Sistema de Bienestar Social de cada ente local está condicionada por decisiones políticas que configuran, en la práctica, modelos diferentes de acción pública sobre las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, que acaban dependiendo de cada equipo de gobierno municipal.

Así, **el posicionamiento real de cada consistorio ante la exclusión social determina:**

- el carácter intensivo o residual de las concejalías de Bienestar Social y de la política social de la administración local (que se concreta en el % que supone la dotación económica asignada sobre el total del presupuesto municipal);
  - la implementación preferente de programas de detección, prevención y promoción sobre programas asistenciales / paliativos (a partir de la demanda), o viceversa.
- Hay otros factores condicionantes del desarrollo de políticas de inclusión:
    - la dificultad para implantar **políticas de calidad reales**, que incidan directamente en los servicios de proximidad (que superen un formato superficial que, a menudo, se limita a una cuestión de imagen);
    - la necesidad de **vertebrar los proyectos y servicios con las líneas políticas / estratégicas** que, teóricamente, los fundamentan. Ello conlleva, a mi entender,

la necesidad de articular una **red centralizada desde los Servicios Sociales**, que evite la habitual fragmentación horizontal y vertical.

- En España, durante los últimos años se han ido desarrollando políticas sociales que han impulsado una **progresiva privatización de la gestión de servicios** del sistema de protección social de responsabilidad pública, sin establecer los mecanismos necesarios para:
  - **evitar la instrumentalización** política de las ONGs o la iniciativa privada / mercantil;
  - **garantizar la calidad** de la gestión privada / pública de servicios que siempre deberían ser de responsabilidad pública;
  - asegurar los mecanismos de **regulación / inspección** de la gestión de los distintos servicios de los Sistemas de Protección.

En esta línea, se debería incidir en el diseño de políticas de actuación local basadas en:

- la corresponsabilidad pública-privada y la subsidiariedad;
  - la acción integrada de la iniciativa social en los Planes de Inclusión Social, sin que ello vaya en detrimento de la responsabilidad pública.
- **Prevenir mecanismos de implementación de la legislación vigente y asegurar su cumplimiento.** A menudo podemos constatar que existe un **marco legislativo adecuado pero virtual** en cuanto a su nivel de aplicación, ya que tiene poco que ver con las acciones concretas que llegan a las personas.

En esta línea, hay que **priorizar políticamente** y con la financiación adecuada aquellas acciones y programas que inciden de manera específica en los colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

- Asegurar la **participación de los colectivos vulnerables y en situación de exclusión social en el diseño de las políticas de protección**; promover la sensibilización, asociación y organización de estos colectivos; facilitar la participación en el marco de los partidos y asociaciones (profundizando en la democracia interna de las dinámicas de partidos y entidades).

De hecho, es necesaria una acción política que **promueva dinámicas de participación social y de democracia ciudadana**, centradas en los procesos de desarrollo comunitario. Hay que enseñar y aprender en el diálogo, el consenso, el respeto y la tolerancia, la participación en la toma de decisiones y todo lo que implica la construcción de la ciudadanía (la construcción de ideales colectivos frente la anomia social, el refuerzo del sentido comunitario y de la cohesión social).

Necesitamos políticas activas de **educación para la ciudadanía** (de todos: no solamente en el ámbito escolar o respecto los colectivos vulnerables o en situación de exclusión), desvelando el deseo de participar activamente en la mejora de la realidad social, y hacerlo en referencia a los otros y, a menudo, asociadamente o *con* los otros.

Para alcanzarlo, la sociedad debe impulsar políticas educativas que desarrollen, previamente, la capacidad para percibir e interpretar críticamente un entorno social plural, y promover la responsabilidad social, desde la conciencia de compartir unos determinados valores con la comunidad humana (justicia, convivencia, felicidad...).

Para impulsar la cohesión social y las políticas de inclusión es fundamental garantizar la función dinamizadora de la sociedad civil y de refuerzo del tejido social. Sólo así podremos favorecer la acogida e inclusión de las personas y colectivos más vulnerables.

- Establecer **indicadores y mecanismos de evaluación cualitativos y de proceso**, por encima de los cuantitativos y de resultado final.

Conocer el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto los diferentes servicios.

- Garantizar la **accesibilidad a los derechos sociales** / a los recursos... **por encima de la dinámica demanda <-> respuesta**. Eso conlleva la mejora de la formación, la información, los mecanismos de detección, la transparencia y la **simplificación de los circuitos de acceso**.
- Priorizar las **políticas preventivas**, asegurando el conocimiento de las necesidades y su evolución.
- Mejorar los **instrumentos de coordinación y cooperación** transversal interadministrativas e intersectoriales entre las diferentes áreas de actuación y los Servicios Sociales. Operativizar el **trabajo en red**.

**La corresponsabilización** e implicación de las organizaciones sociales y no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social **depende de la capacidad para:**

- establecer **mecanismos de comunicación y participación** (verticales y transversales) eficaces que posibiliten el conocimiento de los objetivos estratégicos, la comprensión de las intervenciones realizadas y de las implicaciones de las nuevas directrices, así como el **acceso a una perspectiva global desde el análisis consensuado de la realidad** por parte de la mayor parte de sus agentes;
- implementar **modelos compartidos de gestión y de toma de decisiones** que favorezcan la participación, la suma de *saberes*, la escucha y reconocimiento de los distintos agentes sociales, así como la optimización de sus potencialidades;
- **vertebrar los proyectos y encargos de base con el proyecto global** / las líneas estratégicas;

- **ampliar los márgenes de maniobra** y la flexibilidad de los distintos agentes sociales que las constituyen;
- encontrar el **equilibrio de un modelo inestable entre la corresponsabilidad y los límites**: decide quien debe decidir... pero los agentes sociales deben tener espacios y márgenes para participar en el diseño y “hacer suya”, colectivamente, la propuesta, para sentirse protagonistas del proyecto y, en lo posible, trascender el encargo optimizando su impacto.

Eduard Sala Paixau

Director de la Obra Social Santa Lluïsa de Marillac y de Llar de Pau

Compañía de las Hijas de la Caridad