

¿Cómo blindar los Servicios Sociales? Invertir en conocimiento

Joseba Zalakain

Tras 40 años de desarrollo, el sistema público de Servicios Sociales sigue enfrentándose a numerosas dificultades: fragmentado y disperso, mal dotado, sin objeto claro, poco o mal identificado por la ciudadanía, incapaz de relacionarse de igual a igual con otros sistemas más maduros de bienestar, como los de empleo, salud o educación. Como ha explicado [aquí](#) Manuel Aguilar, tras años de aparente crecimiento y consolidación, la crisis económica no sólo trajo consigo un repliegue en la capacidad de acción de los Servicios Sociales, sino que puso también de manifiesto las carencias estructurales del modelo. Hoy, cuando la tormenta parece estar escampando, no está claro que los servicios sociales estén avanzando en la construcción de un modelo conceptual y organizativo útil para dar respuesta a unas necesidades sociales que en nada se parecen a las existentes en los años 80.

Para buena parte de las personas que intervienen en el ámbito de los servicios sociales –ya sea en el ámbito de la planificación, la investigación o la intervención directa–, los problemas fundamentales a los que se enfrenta al sistema tienen tres causas básicas, estrechamente relacionadas: la falta de recursos económicos, la falta de voluntad política para el desarrollo del sistema y/o la inexistencia de un marco normativo estatal que, como en el ámbito de la salud o la educación, fije las reglas del juego y, sobre todo, “blinde” el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales.

Es dudoso, sin embargo, que una Ley estatal pueda dar respuesta a las necesidades que el sistema de servicios sociales tiene para consolidarse como tal. La triste hoja de servicios de buena parte de las leyes autonómicas de segunda o tercera generación, o el bastante magro desarrollo de la propia Ley de Dependencia, ponen de manifiesto en qué medida la profusión normativa puede no aportar nada –incluso obstaculizar– el desarrollo real de los servicios. Por no hablar de los posibles conflictos competenciales que una Ley de este tipo podría acarrear. En cuanto a la carencia de recursos económicos, los problemas de financiación de los servicios sociales son evidentes. Pero la acumulación de recursos –más dinero, más profesionales, mayores ratios...– tendrá poca incidencia en la resolución de los actuales problemas si no se acompaña de cambios conceptuales y organizativos que orienten ese incremento de medios en el sentido adecuado.

La importancia estratégica de la gestión del conocimiento en los Servicios Sociales

El objetivo de este comentario es el de argumentar que las principales carencias del sistema de servicios sociales tienen esencialmente ver con la ausencia de un modelo compartido de organización y de intervención, con la inexistencia de herramientas, procedimientos, instrumentos y prácticas profesionales comunes y suficientemente consolidadas, con la dificultad para generar y transmitir evidencia significativa y útil, con la precariedad de los sistemas de información, con la inexistencia de indicadores comunes capaces de medir y evaluar el resultado de las intervenciones, con la ausencia –incluso– de un marco terminológico compartido... con la debilidad, en definitiva, de las herramientas de gestión del conocimiento y de I+D+i específicamente orientados al ámbito de los Servicios Sociales. Como ha explicado [Fernando Fantova](#), “hoy y aquí, invertir en conocimiento es más estratégico que (o al menos tan estratégico como) invertir en cobertura, en estructura o en posicionamiento (por poner tres ejemplos de inversiones bien interesantes, necesarias y valiosas)”. Por ello, si realmente buscamos fórmulas que blinden el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales, invertir en conocimiento y generación de modelos de intervención es, sin duda, una de las estrategias más eficientes.

Ciertamente, existen en nuestro entorno más cercano iniciativas del máximo interés en lo que se refiere a la gestión del conocimiento en materia de Servicios Sociales. Por citar solo algunas, los [círculos de comparación intermunicipal](#) promovidos por la Diputación de Barcelona, los observatorios de servicios sociales de [Asturias](#), [Gipuzkoa](#), [Navarra](#) y [Álava](#), centros de documentación como [Dixit](#) o [SIIS](#), y los proyectos piloto para la mejora de la atención a las personas en situación de exclusión que se desarrollan en [Navarra](#) y [Castilla y León](#). Es también obligado hacer referencia a las revistas especializadas en esta materia (como, por citar solo algunas, [Documentación Social](#), [Cuadernos de Trabajo Social](#), [Zerbitzuan](#), la [Revista de Treball Social](#) o [Política Social y Servicios Sociales](#)) y los blogs que tratan estas cuestiones, como, precisamente, el promovido por el colectivo [Llei d'Engel](#). La creación, en el marco de la Ley valenciana de Servicios Sociales, del Institut Valencià de Formació, Qualitat i Investigació en Serveis Socials o la elaboración de un Plan de Investigación e Innovación en Servicios Sociales en Andalucía son también avances importantes en ese terreno.

Se trata sin embargo, en todos los casos, de esfuerzos aislados, desconectados entre sí y ajenos a las estrategias globales que a nivel estatal se desarrollan en el ámbito de la investigación y la innovación. Setas de montaña más que frutos de un sistema agrícola organizado, en palabras de Fantova. La ausencia casi total de alusiones a los servicios sociales –incluso a las problemáticas habitualmente atendidas por éstos– en el [Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación](#) indica en qué medida la agenda de investigación e innovación en materia de Servicios Sociales está pendiente de ser desarrollada. España carece, además, de los centros tractores

que en este ámbito se han desarrollado en otros países. En general, ni las administraciones ni las universidades españolas han sido capaces de impulsar iniciativas como el [National Institute for Health and Care Excellence \(NICE\)](#) o el [Social Care Institute for Excellence \(SCIE\)](#) del Reino Unido, la [DREES](#) francesa o el [MDS](#) alemán.

En ese contexto, la mejor forma de impulsar el modelo de servicios sociales públicos en nuestro país pasa por impulsar, orientar y articular los esfuerzos que actualmente se realizan en materia de gestión del conocimiento e I+D+i: por construir, como ya se ha señalado, un ecosistema del conocimiento para la intervención social y los servicios sociales. Para ello no es probablemente necesario generar un centro o instituto específicamente centrado en estas materias, pero sí desarrollar una estrategia que permite priorizar líneas de investigación específicas, promover el intercambio técnico entre las administraciones implicadas, vincular a los diferentes agentes en torno a objetivos comunes y, en definitiva, orientar los esfuerzos que ya se vienen realizando en una dirección determinada.

Algunas líneas de avance

Desde un punto de vista más concreto, existen líneas de trabajo que parece imprescindible y urgente acometer: como pone de manifiesto este [informe](#) de Manuel Aguilar y María Teresa Rodríguez, sería conveniente en primer lugar reconfigurar el sistema estatal de información de servicios sociales, dadas las limitaciones que en la actualidad presentan el sistema estatal de información de usuarios de servicios sociales ([SIUSS](#)) y sistema estatal de información de servicios sociales ([SEISS](#)). Es también urgente, avanzar en la medición e identificación del impacto de las diferentes intervenciones en términos de calidad de vida, en la línea, por ejemplo, de los esfuerzos que en este sentido se vienen realizando en el [Reino Unido](#). Efectivamente, el marco de indicadores de resultados desarrollado en ese país permite no sólo identificar los resultados –relevantes desde el punto de vista de las personas usuarias– que buscamos alcanzar mediante la intervención de los Servicios Sociales, sino también medirlos y favorecer la rendición de cuentas de los diferentes agentes implicados en su provisión.

¿Qué más se podría hacer? Avanzar hacia el paradigma de la práctica basada en la evidencia exige, por una parte, impulsar revisiones sistemáticas de la literatura que permitan identificar la evidencia respecto al impacto de las intervenciones y difundir las buenas prácticas, en la línea de la red de [What works centres](#) británicos. Esos centros se han configurado en el Reino Unido como plataformas para generar y difundir la evidencia disponible sobre las intervenciones más eficaces, articulando la labor de diferentes organizaciones. Es también necesario avanzar en la definición y la codificación de un marco terminológico estandarizado en el ámbito de los Servicios Sociales, dadas las confusiones que aún hoy existen en la utilización de los términos que definen los procesos y los resultados en materia de intervención social, y la necesidad de establecer criterios lingüísticos claros para la designación y la descripción de esos conceptos.

Sería por otra parte conveniente impulsar un plan específico de pilotaje de nuevas fórmulas de intervención, que permitan no sólo experimentar nuevos enfoques, sino, sobre todo, evaluar su impacto, sistematizar sus elementos básicos y transferir los aprendizajes que de ellos se pueden derivar. También sería deseable avanzar en la consolidación de bases documentales que permiten el acceso a la literatura que se genera en este ámbito –especialmente la que se produce en español– y desarrollar agregadores o repositorios comunes para difundir la literatura científica que se produce a nivel local, autonómico y estatal en materia de Servicios Sociales. El trabajo realizado en el ámbito de la salud a través de la [Plataforma de Gestión del Conocimiento](#) impulsada por el Ministerio de Sanidad, Bienestar Social y Consumo y las CCAA podría ser en ese sentido un referente del máximo interés. Del mismo modo, reimpulsar los servicios bibliotecarios del IMSERSO –especialmente en su modalidad *on line*– y avanzar en la generación y la difusión de la literatura en acceso abierto, mediante el impulso a los repositorios *open acces* como [RIBERDIS](#), sería también una inversión eficiente, especialmente si se tiene en cuenta el interés que existe por este tipo de productos en los países de Latinoamérica y el papel que las entidades españolas podrían jugar en el desarrollo técnico de los Servicios Sociales en aquellos países. La Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica en materia de envejecimiento y discapacidad ([RIICOTEC](#)) podría en ese sentido jugar un papel más activo y relevante.

Es también necesario repensar la producción estadística del INE para recoger de forma más sistemática y frecuente información sobre las necesidades a las que dan respuesta los Servicios Sociales, en la línea de la [Encuesta de Necesidades Sociales](#) de la CAPV. En ese marco, la próxima publicación de los datos de la Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD) de 2017 debería venir acompañada de un plan de optimización del uso de los datos disponibles, impulsando su difusión y la consolidación de nuevas líneas de investigación. También cabría intervenir en materia de formación, estableciendo un plan para impulsar la profesionalización del sector y racionalizando los planes de estudios de las diferentes profesiones sociales.

Finalmente, desde un punto de vista más estratégico, es imprescindible desarrollar las previsiones contenidas en el Título II de la Ley 39/2006 sobre la calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como reflexionar sobre las bases que sustentan el Plan Concertado de Servicios Sociales, especialmente en lo que se refiere a su adecuación a las necesidades actuales de los servicios sociales desde el punto de vista conceptual, técnico, organizativo, institucional y económico.

Este esfuerzo de rearticulación de la I+D+i en materia de servicios sociales debería, en cualquier caso, tener en cuenta algunos criterios básicos. Por una parte, sería conveniente combinar el liderazgo de la administración central –que cuenta para ello con herramientas como el IMSERSO, el Plan Concertado o el SEISS–, con la actividad de las administraciones autonómicas y locales, mediante el impulso del Consejo Territorial para la Dependencia y los Servicios Sociales y la

creación de otros foros de cooperación interadministrativa. El desarrollo de una agenda del conocimiento en el ámbito de los Servicios Sociales sólo tiene sentido si se asume como reto propio por parte de las administraciones autonómicas, si bien para ello el impulso técnico, político y económico de la administración central puede resultar esencial.

También debería, lógicamente, tenerse en cuenta el trabajo que en este ámbito realizan fundaciones y entidades del Tercer Sector, como la [Fundación FOESSA](#), la [Fundación Pilares](#), el [Instituto Gerontológico Matia](#), la [Fundación Eguía Careaga](#), los colegios profesionales o los departamentos universitarios más activos en este campo. Es en ese sentido importante plantear esta estrategia de innovación desde el reconocimiento de la diversidad de agentes, instituciones y profesiones presentes en el ámbito de los Servicios Sociales, evitando corporativismos varios, la tendencia a trabajar en clave de 'colectivos' y la colonización de estos esfuerzos por parte de *lobbys* de cualquier signo. Por último, cualquier esfuerzo de innovación en este ámbito debe partir del reconocimiento de los cambios que se han producido en nuestro país desde la creación de la red de servicios sociales públicos y la necesidad de avanzar hacia modelos organizativos y paradigmas conceptuales muy distintos de aquellos que resultaron útiles en los años 80.