

PLANES DE ACTUACION EN LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS: UNA FORMULA DE ORDENACION INTEGRADORA

1. PREAMBULO

La Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, aprobada por el Parlamento Vasco, define los Servicios Sociales Especializados como los que constituyen el nivel de atención específica para la programación, implantación y gestión de aquellas actuaciones que no estén encomendadas a los Servicios Sociales de Base. Entre sus funciones destacan las medidas de reinserción orientadas a normalizar las condiciones de vida de los colectivos con alto riesgo de marginalidad.

En efecto, los servicios sociales especializados, como parte de las prestaciones sociales a miembros y grupos en situación de inferioridad para satisfacer sus derechos básicos, son complementarios de otros servicios públicos comunitarios, como la sanidad, educación, cultura, etc., siendo, a su vez, derechos que emanan de la condición de ciudadanos. De este modo, la política social se convierte en un sistema de redistribución de la renta a través de unos servicios cuyo fin, precisamente, es aplicar la justicia social y cumplir el principio de igualdad de oportunidades.

Las particulares características de los servicios sociales especializados han re-

presentando, durante mucho tiempo, una aparente dificultad para entroncarse en la red de recursos generales de la sociedad, si bien el esfuerzo realizado en los últimos tiempos por interconectarse con la red básica de servicios sociales y otros servicios comunitarios, facilita la tarea de contemplarlos como un módulo más del complejo entramado del sistema de atención social.

Dos son los factores que han contribuido a su paulatina adaptación:

De un lado, la modificación de las demandas sociales, cuya solución se solicita en los medios más próximos al ciudadano, fenómeno propio de las sociedades modernas profundamente dinámicas. De otro lado, la deseable progresiva asunción de funciones por parte de otros servicios comunitarios. A pesar de ello, parcelas de atención a determinados colectivos, continuarán construyendo la esencia de la actuación en el ámbito de los Servicios Sociales Especializados.

Al comienzo de la presente legislatura se manifestó la necesidad de diseñar un marco de actuación que, rompiendo el ámbito estanco de los Servicios Sociales Especializados, permitiera abordar las causas y efectos de la desigualdad social desde una perspectiva global, analizando y pro-

gramando exhaustivamente las intervenciones de los agentes sociales que concurren en esas áreas, tanto desde la red básica como desde los entornos especializado y comunitario. Se decidió la elaboración de planes integrales de actuación en los sectores afectados. Los objetivos y la elección de los medios necesarios para lograrlos se establecieron dentro de un marco de planificación estratégica, desarrollando un proceso a lo largo del cual se analizaron las aspiraciones de futuro, las oportunidades y obstáculos planteados, identificando los puntos fuertes y débiles y delineando las líneas estratégicas en toda su extensión.

La finalidad de los Planes Integrales consiste en asegurar la realización de determinadas acciones en favor del colectivo de referencia, considerando cuantos factores inciden en su vida, en función de las circunstancias y dimensiones de sus necesidades.

En sus líneas estratégicas u objetivos instrumentales se programan actividades con proyección a todas las áreas y competencias que, con carácter tangencial o general, estén implicadas. En consecuencia, se contienen especificaciones a desarrollar por GIZARTEKINTZA y se proponen otras a los organismos públicos y privados que intervienen en la vida de la persona en situación de necesidad. De este modo, se proyecta una actuación integral.

2. EL PLAN ESTRATEGICO GIPUZKOA 2000, UNA REFERENCIA OBLIGADA

El Plan Integral enmarca tres ámbitos de actuación que, a su vez, se adaptan a los horizontes previstos en el PEG 2000:

- Un primer horizonte preventivo, en el que se neutralicen las causas generadoras del desequilibrio social desde diferentes perspectivas (educación, urbanismo, sanidad, cultura, empleo, etc.).
- Un segundo horizonte, que contempla medidas reparadoras centradas en el ámbito de la previsión social, potenciando los sistemas universalistas de cobertura frente a la necesidad.
- Un último horizonte, de carácter más rehabilitador-reinsertador en el que el objetivo de las medidas a adoptar lo constituye la reintegración de los colectivos más desfavorecidos a la participación plena en la vida social.

3. ESTRUCTURA DE LOS PLANES

Su estructura se compone de tres partes:

a) Primera parte: Principios básicos e identificadores

Junto a las especiales referencias al marco jurídico, estructura, funciones y descripción de recursos, en esta parte se detallan los principios básicos de la política del Departamento y una serie de identificadores, a modo de premisas, que constituyen la filosofía que soporta el conjunto de líneas estratégicas. Dichos identificadores son los siguientes:

— La *NECESIDAD*, como elemento básico en la atención al sujeto afectado. La heterogeneidad de las desigualdades tanto en lo que respecta a sus diversos conceptos como a la variedad de prestaciones y servicios que requieren aconseja diversificar las acciones propuestas en función de las necesidades individuales.

La necesidad se traduce en el deseo o la petición de medios adecuados para prevenir o compensar una determinada insatisfacción, provocada por el defecto de una función o la privación de los elementos imprescindibles para el mantenimiento del equilibrio personal. Cuando la necesidad queda satisfecha, se produciría el bienestar en su concepto más amplio.

— El concepto de *INTEGRAL*. La denominación de integral a un plan de actuación obliga a enmarcar todas las referencias que inciden en el sujeto afectado, incluyendo las prestaciones de carácter primario-comunitario aplicadas a la población en general.

La aplicación de medidas correctoras con el objeto de paliar las consecuencias de la desigualdad, enfocándola sólo desde la perspectiva de los Servicios Especializados, dejaría de lado todo el complejo mecanismo de los demás sistemas sociales que, en gran parte de los casos, se anticipa a la cronificación de los procesos de marginación social.

Para ello, los planes hacen mención a los aspectos preventivos, rehabilitadores, educativos, laboral y sociales, lo que presupone una adecuada coordinación entre los estamentos implicados, acompañada de un previo compromiso inter-institucional.

- El concepto de *SECTORIAL*. Los planes se caracterizan también por ser sectoriales, en tanto en cuanto se dirigen a colectivos que, a pesar de su heterogeneidad, tienen características comunes, de manera que su estructura y evolución puede analizarse desde una perspectiva única.
- El *APROVECHAMIENTO* de recursos. La crisis económica que cuestiona los pilares de la Sociedad del Bienestar y el concepto de necesidad como fundamento del desajuste social, aconsejan enfatizar al máximo el aprovechamiento de recursos sociales comunitarios, básicos y especializados, en orden a rentabilizar su implantación, evitando la compartimentación estanca entre los recursos, fomentándose el multiuso y su polivalencia.
- La mejora continua de la *CALIDAD* para lograr la satisfacción de necesidades. La calidad total, como sistemática de gestión utilizada por los sectores industriales para sobrevivir en el complicado escenario competitivo, debe incorporarse a los servicios sociales como requisito básico mediante el cual podrán satisfacerse las expectativas y necesidades de los usuarios y de cuantos agentes sociales intervienen y concurren en su entorno. La calidad, como concepto intangible que proporciona y asegura fiabilidad a un producto o servicio, constituye una prioridad manifiesta, que se explicita en los textos de los Planes en repetidas ocasiones.
- El mantenimiento del sujeto afectado en su *ENTORNO SOCIAL Y FAMILIAR*. Teniendo presente el principio de normalización, el conjunto de actuaciones propuestas se enmarca en una estrategia de mantenimiento de las personas en su entorno familiar y/o social y, en su caso, en la reincorporación a su comunidad, utilizándose los canales habituales de satisfacción de las necesidades sociales y el aprovechamiento de los recursos comunitarios, procurando poner a su disposición unas condiciones para la vida diaria lo más parecidas posibles a las circunstancias y modo de vida de los demás.
- La participación del *VOLUNTARIADO*. El voluntariado supone una prestación que cubre, en un sentido amplio, la necesidad de solidaridad social, tanto en la cobertura de necesidades básicas como en la aceptación social y en la participación en los servicios requerí-

dos por la persona afectada.

Se necesita recuperar el papel que, en su día, jugaron los primeros asociados que se agruparon en las entidades de apoyo mutuo, estimulando la vocación del voluntariado y fomentando la intervención del —no asalariado— cuya figura, en los últimos tiempos, se ha limitado principalmente a tareas relacionadas con el ocio y el tiempo libre.

b) Segunda parte: Identificación de usuarios

El análisis de la población a la que se dirigen las acciones previstas en cada uno de los planes conforma su segunda parte. Dicho análisis se basa en el censo de los sujetos afectados, en su tipología y características, estandarizando los grupos sobre los que se va a intervenir en función de sus necesidades.

El análisis del censo supone valorar en profundidad las circunstancias que concurren en cada caso y, en virtud de determinadas características homogéneas, establecer tipologías de usuarios o usuarios-tipo en función de necesidades objetivas. A cada grupo de usuarios le corresponderá una respuesta social o asistencial de mayor o menor intensidad, lo que permite planificar con la debida precisión.

c) Tercera parte: Actuaciones

La tercera parte relaciona de forma detallada las actividades que se van a llevar a efecto en el período previsto. Huyendo de la pura planificación teórica, lo cual podría convertirse en una perenne referencia sin aplicaciones prácticas, el conjunto de actividades adopta la forma de plan de gestión.

Así, cada uno de los ámbitos de actuación tiene un objetivo general y diversos apartados, de acuerdo con el siguiente esquema:

AMBITO DE ACTUACION

- Objetivo general
- Areas de intervención
- Objetivos particulares en cada área
- Actividades

De acuerdo con las definiciones del PEG 2000, y a efectos de operativa instrumental, los planes integrales de Actuación identifican tres ámbitos:

- El ámbito de los Servicios Básicos, que se corresponde con el marco de actuaciones en el que intervienen los Servicios Sociales Básicos. Su espacio coincide con el de las actuaciones que

neutralicen las causas generadoras de marginación y compensen las necesidades mediante sistemas de cobertura universalizados. Se trata del lugar en el que la integración social del individuo con necesidad debe plasmarse más nítidamente, por tratarse del área cotidiana de convivencia.

- El ámbito de los Servicios Especializados, correspondiéndose con el espacio en el que se proyectan un conjunto de medidas dirigidas a reparar o atender la especial problemática de determinados colectivos cuya singular situación requiere o exige una intervención específica.

Aunque se identifique con los Programas Especializados, el hilo conductor para atender la demanda del sujeto afectado debería provenir siempre de los Servicios Básicos, por entender la correlativa intervención de las atenciones primaria, secundaria y terciaria.

- El ámbito de los Servicios Comunitarios. Las actuaciones previstas en este apartado están orientadas a impulsar el desarrollo de ese campo de intervención común entre los servicios sociales y las restantes coberturas comunitarias, como son Educación, Trabajo, Sanidad ...

Las actuaciones previstas en este ámbito presuponen que las diversas administraciones deben acotar y/o ampliar los espacios comunes de intervención evitando que las puras divisiones funcionales se conviertan en un obstáculo para las personas que se encuentran en situación de desigualdad.

Las áreas de intervención, que conforman las líneas estratégicas, van señalando uno o más objetivos en función del grupo de actividades planteadas. Cada uno de los objetivos cuenta con una «ficha» que encierra las actividades de forma detallada, calificándolas de 1 a 4 en función de los siguientes parámetros y claves:

GR: Grado de realización de la actividad.
C: Coste de la actividad P: Frecuencia con la que se realizará la actividad

4. ESPECIFICACIONES DE LOS PLANES INTEGRALES DE ACTUACION EN MINUSVALIAS E INFANCIA

A pesar de que la estructura de los planes se sustenta sobre la base de un de-

nominador común, cada plan (minusvalías e infancia) mantiene unas especiales características teniendo en cuenta el diferente tratamiento que requiere cada uno de los colectivos, cuyos rasgos son dispares entre sí.

En efecto, la diversidad de ambos sectores obligó a trazar un esquema diferente en lo que a objetivos comunes, áreas de intervención, objetivos particulares de cada área y actividades se refiere. Una somera descripción de estos aspectos, que se detallan a continuación, facilita la interpretación de las diversas medidas y actividades a llevar a efecto en cada uno de los casos:

4.1. Plan Integral de Atención a Personas con Minusvalía

Se exponen a continuación las áreas de intervención del Plan Integral de Atención a Personas con Minusvalía. Dentro de sus objetivos se incluye la extensa batería de actividades a desarrollar, cuyo número asciende a 150.

Las áreas de intervención en los que se establecen los objetivos particulares y actividades a desarrollar son las siguientes:

1. Ambito de los servicios básicos
Áreas de intervención:
 - Integración Social comunitaria
 - Vida autónoma
2. Ambito de los servicios especializados
Áreas de intervención:
 - Integración social comunitaria
 - Atención individualizada
 - Atención temprana
 - Alternativas residenciales
 - Inserción laboral
 - Atención diurna
 - Ocio y Tiempo Libre
 - Movimiento Asociativo y Voluntariado
 - Actuaciones internas del Departamento
3. Ambito de los servicios comunitarios
Áreas de intervención:
 - Socio-Educativa
 - Socio-Laboral
 - Socio-Sanitaria
 - Hacienda
 - Economía
 - Juventud y Deportes
 - Interior
 - Vivienda

4.2. Plan Integral de Atención a la Infancia

Siguiendo el mismo esquema, se detallan las áreas de intervención y los objetivos particulares del Plan Integral de Atención a la Infancia. Dentro de sus objetivos el número de actividades a desarrollar asciende a 204.

1. Ambito de los servicios básicos.
Áreas de intervención:
 - Detección de situaciones de riesgo o desprotección
 - Información y orientación
 - Apoyo a la familia
 - Intervención comunitaria
2. Ambito de los servicios especializados
Áreas de intervención:
 - Investigación, valoración y orientación
 - Valoración
 - Acogimiento residencial
 - Acogimiento familiar
 - Adopción interna
 - Adopción internacional
 - Intervención familiar
 - Desvinculación en la mayoría de edad
 - Actuaciones internas del Departamento
 - Movimiento Asociativo y Voluntariado
3. Ambito de servicios comunitarios
Áreas de intervención:
 - Educación
 - Salud
 - Justicia
 - Policía
 - I.N.S.S.
 - Hacienda
 - Juventud y Deportes
 - Urbanismo Departamento de Trabajo, Justicia y Seguridad Social
 - Juntas Generales
 - Medios de Comunicación

5. CONCLUSION

Los planes integrales de actuación descritos en el presente artículo ordenan, ob-

viamente, dos sectores cuya compleja heterogeneidad es manifiesta. Además, en cierto modo, al involucrar a los Servicios Básicos y Comunitarios, «desespecializan» a los sujetos tributarios de los Servicios Sociales Especializados, haciéndoles partícipes de los recursos comunitarios, con quienes existía el riesgo de establecerse una excesiva distancia y hasta cierto desconocimiento mutuo.

El diseño de una política social eficaz, obliga a establecer una relación mucho más coordinada entre las Instituciones implicadas, ejerciendo políticas de discriminación positiva hacia las poblaciones con necesidades especiales. No en vano, existe cierta inquietud en la ciudadanía por la continuidad del sistema de coberturas sociales públicas y su financiación en un momento en el que se viven cambios demográficos y situaciones de crisis, lo que puede comprometer la eficacia de las políticas sectoriales.

Sin embargo, la contribución de los distintos servicios comunitarios en aras a normalizar la actividad diaria del ciudadano en situación de necesidad, provoca, obviamente, un mejor aprovechamiento de recursos. Si a ello añadimos el necesario componente de anticipación que actúe sobre el origen de los desequilibrios sociales de forma decididamente preventiva, la cobertura social pública estará garantizada, siempre que se aplique el ejercicio de la solidaridad como valor estratégico en el diseño de las políticas sociales.

Los planes aludidos pretenden entrelazar las actuaciones que recorren los ámbitos de la prevención, la asistencia y la inserción, componiendo un proyecto público de protección social que consensúa criterios de distinta procedencia. Articula, a su vez, una relación mucha más estrecha dentro de un marco de cooperación institucional. Obviamente, representan un marco de referencia que conjuga el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad de todos los agentes sociales y el señalamiento de determinadas acciones para afrontar los retos del próximo milenio.

IGNACIO IRAGORRI ORDORICA