

Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñiz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp. ....

## **LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL: PRINCIPALES RETOS**

**Domingo Carbonero Muñoz.** *Universidad de La Rioja*

### Resumen

El trabajo se ha diferenciado en dos partes. En la primera de ellas, el paper expuesto versará en torno a los cambios en el Estado de Bienestar y su repercusión en los servicios sociales. Para ello, en la primera parte del trabajo se abordarán el impacto del desempleo, los problemas de las familias para seguir dando respuesta a los retos actuales (límites del familiarismo) y la cobertura de las instituciones públicas en las respuestas a las necesidades. Para ello se abordarán, indicadores de acceso y calidad a los servicios sociales, así como del gasto público y su evolución en la actualidad. En la segunda parte del trabajo, se presentará un análisis cluster y de correlaciones bivariantes en el que se detectan el cambio en el patrón de las necesidades de los usuarios de servicios sociales, así como de la intensidad con las que éstas se han producido.

Palabras clave: Pobreza, servicios sociales y estado de bienestar

Los programas de rentas mínimas se configuran a partir de la década de los años 90 como una herramienta propia de las comunidades autónomas (CC.AA) en la intervención social y en la gestión de la pobreza. A consecuencia de las transferencias de la Constitución Española (C.E). Las CCAA asumen la responsabilidad en materia de servicios sociales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. A partir de estas fechas, las leyes y los decretos de los programas de rentas mínimas en las diferentes comunidades autónomas españolas se convierten en aspectos claves desde los que intervenir en los casos de vulnerabilidad y de exclusión social (Pérez et al., 2009).

Sin embargo, el proceso de descentralización en materia de servicios sociales ha dejado cuestiones abiertas tales como el papel de las rentas de inserción, la evolución en España y el acompañamiento como metodología de intervención en los casos de estudio. Las dos primeras cuestiones han versado en la ausencia de un sistema coherente en la organización y en la provisión de ingresos, la evolución desigual de los programas de rentas mínimas en la organización del sistema de protección social en España y en la importancia del acompañamiento social como elemento clave desde el que abordar los procesos de incorporación (Moreno, 2001; Arriba, 1999; Cortinas, 2010).

El acompañamiento social resulta un aspecto de doble interés en el estudio de los programas de rentas mínimas en España. Por un lado, el reconocimiento del acompañamiento en la legislación se convierte en un elemento innovador en la lucha contra la pobreza y la exclusión en España. Los cambios en los patrones de la pobreza surgidos en los finales de la década de los años 80, precisan de herramientas profesionales en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el acompañamiento responde a una metodología propia del trabajo social en el análisis de casos, que conlleva un acercamiento al tratamiento de la pobreza. Esta materia es de sumo interés, puesto que la definición del acompañamiento y las diferentes formas en que este aspecto se recoge en la legislación autonómica podrían dar a entrever disparidades en la concepción del acompañamiento y sus implicaciones en el abordaje de casos.

Las reformas llevadas a cabo en los programas autonómicos- garantistas de derechos, orientación garantista y de ausencia de derechos, se han plasmado en diferentes vías de concebir los programas de rentas mínimas en el estado español y la lucha contra la exclusión social. Mediante el análisis cualitativo de las leyes y decretos autonómicos se han presentado diferencias en cuanto a objetivos, la extensión y la cobertura de los programas, así como de la relevancia del acompañamiento.

## II. EL ACOMPAÑAMIENTO COMO METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN EN TRABAJO SOCIAL

El término acompañamiento se ha extendido en los últimos diez años, para denominar una forma de intervención cercana a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad y de exclusión social. Por un lado, el término de acompañamiento se convierte en un aspecto calve puesto que entronca con aspectos conceptuales y metodológicos propios del trabajo social. Las relaciones que se establecen entre profesionales y usuarios superan las visiones más limitadas de este término, abogando por otras perspectivas más globales entre las que se incluyen “*mediar entre instituciones*”, “*tomar conciencia*” o “*hacer efectivo el ejercicio de los derechos*” (Funes y Raya, 2001: 33).

La metodología de acompañamiento desde el Trabajo Social sitúa la intervención con la persona y su contexto como el principal ámbito de la intervención social. La aceptación de esta visión la gestión del proceso de incorporación “*más que en la gestión de “prestaciones y de recursos”*” (Aguilar y Llobet, 2010:20).

Las dos clasificaciones empleadas se centran en aspectos relevantes y en las actividades desarrolladas para afrontar los procesos de acompañamiento. Por un lado, siguiendo la definición de Aguilar y Llobet (2010: 20), “*el trabajo realizado se centra más en el proceso de incorporación que en la gestión de prestaciones y recursos*”, diferenciando entre participación activa y acompañamiento. Por otro lado, la clasificación aportada por De Robertis (1992) persigue la las tareas necesarias para lleva a cabo el proceso de acompañamiento, diferenciando entre actividades directas e indirectas.

## III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.

La organización de los programas autonomía y el papel de la metodología del acompañamiento se han identificado como los dos aspectos claves de este trabajo de investigación. Estas cuestiones se han abordado a partir de los siguientes generales y específicos:

Explorar la extensión, cobertura y la organización de los programas de rentas mínimas a partir de la legislación autonómica

1.1. Explorar las condiciones de acceso a los programas de rentas mínimas, prestación económica y el acompañamiento.

1.2. Indagar en la finalidad de la activación en los programas de acompañamiento

2. Explorar la metodología de acompañamiento social resultante en la legislación autonómica.

2.1. Abordar los ejes de participación activa y de acompañamiento.

2.2. Indagar en el reconocimiento de las actividades desempeñadas en trabajo social.

El resto del trabajo se ha diferenciado en dos partes. El apartado de metodología recoge los pasos empleados en la selección de las fuentes de información y los criterios utilizados en el análisis. La segunda parte de este trabajo se centra en el análisis de la información y en identificación de las diferencias, abordando los discursos del acompañamiento como

metodología y las divergencias en la organización de los programas de acompañamiento en las CC.AA.

#### **IV. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS, EL ACOMPAÑAMIENTO Y LA FUNCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.**

##### **IV.I. Análisis exploratorio: principales diferencias en la organización de los planes de acompañamiento.**

**1. Protección de los programas de ingresos mínimos.** Las normativas autonómicas no presentan criterios comunes en cuanto a la extensión y la cobertura de los ingresos. Los análisis efectuados dejan entrever la ausencia de criterios comunes en cuanto a las ayudas económicas fijadas, presentando diferencias en cuanto al Salario Mínimo Interprofesional (S.M.I) o al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Por otro lado, los porcentajes de ingresos fijados y los complementos en función del tamaño del hogar varían en las comunidades autónomas identificadas. Finalmente, los criterios fijados en el umbral de pobreza no aparecen recogidos en las distintas normativas.

En cuanto a la financiación de los programas y de las prestaciones económicas, las legislaciones autonómicas remiten a los presupuestos económicos establecidos por parte de las comunidades autónomas correspondientes. Entre los aspectos interesantes en las normativas, destacan los complementos que pueden realizar las diputaciones y los ayuntamientos en el País Vasco, o los Consejos Insulares en el caso de las Islas Baleares.

Las prestaciones económicas recogidas en las legislaciones autonómicas presentan un rasgo marcadamente desintegrador. A excepción del País Vasco, en el que la normativa aboga por integrar prestaciones económicas de diferente tipo (vivienda o emergencia), el resto de las normativas analizadas en las comunidades autónomas presentan divergencias con el resto de las ayudas económicas, presentando dos excepciones: las CC.AA. que muestran compatibilidades con otras ayudas, las CC.AA. que muestren compatibilidades con otras ayudas siempre que no superen los ingresos y las que impiden el complemento o la recepción de otras ayudas.

Por último, las exigencias de incorporación sirven para diferenciar las normativas autonómicas analizadas. Por un lado, los casos de País Vasco, Navarra y Cataluña no lo contemplan como un requisito exigible a nivel de decreto. En el caso de País Vasco, se considera la población inactiva como un grupo especial de atención. Por otro lado, los análisis de las CC.AA de Baleares y de las Islas Canarias muestran la incorporación al mercado de trabajo como una contrapartida exigible.

##### **2. Organización y regulación de los programas de rentas mínimas y de acompañamiento**

La comprobación de las necesidades es un aspecto común que se recoge en las diferentes normativas autonómicas. Sin embargo, las legislaciones analizadas recogen de distinta manera los procedimientos en los que puede llevarse a cabo. Por un lado, las comunidades autónomas de País Vasco o de las Islas Baleares hacen referencia a los servicios sociales de base. Por otro lado, la comunidad de Navarra precisa los momentos en los que debe de revisarse las necesidades. Finalmente, en el análisis de las Islas Canarias se precisa el informe social y el diagnóstico profesional como aspectos necesarios en la comprobación de las necesidades sociales y materiales.

Las condiciones de permanencia y de estancia en los programas de acompañamiento incluyen numerosas cláusulas. En la cuestión referente al trabajo social y el acompañamiento, todos los planes analizados recogen el incumplimiento de los acuerdos del plan como un aspecto que provoca la salida de los programas de acompañamiento.

En la mayoría de las CC.AA, el tiempo de estancia en los programas queda recogido en las normativas, estableciendo posibilidades de renovación. Los aspectos más destacados se pueden relacionar con la variación en el tiempo de estancia y el tiempo de renovación establecido. Por último, el caso de País Vasco no establece límites a la renovación y el tiempo de estancia en el programa.

La organización de los programas de las CC.AA aparece regulada en las diferentes normativas. Por un lado, en el caso de País Vasco se aboga por la separación entre la prestación económica de la cual se encarga el Lanbide o servicio de empleo vasco, y el trabajo de acompañamiento social, de la cual se encarga los servicios sociales. Por otro lado, en las CC.AA. de Cataluña y de las Islas Canarias se han creado instituciones específicas encargadas y de seguimiento de casos. En este caso, encargadas de establecer un trabajo de coordinación con los departamentos de empleo. Por último, la estructura se complejiza puesto que existen CC.AA (Islas Baleares) que delegan su ejecución a entidades administrativas inferiores a las comunidades-Consells Insulars. Por último, algunas de las CC.AA. (Cataluña y Navarra) recogen en sus legislaciones aspectos de sumo interés de cara a abordar el trabajo de incorporación social. Los aspectos más destacados hacen referencia al empleo protegido o el empleo adaptado a los niveles de empleabilidad de los usuarios.

### **3. Acompañamiento y activación.**

Los análisis realizados en este trabajo muestran divergencias en cuanto a la metodología y al trabajo de acompañamiento desempeñado. Por un lado, queda recogida en todos los planes analizados mostrando diferencias en cuanto a su orientación. Por un lado, en las CC.AA. de Navarra y las Islas Baleares se centran en la incorporación socio laboral, mientras otras legislaciones tales como Canarias o País Vasco recogen el trabajo de acompañamiento en otras áreas. Asimismo, en todas las CC.AA. aparece la elaboración de planes de acompañamiento individual como un elemento necesario.

Por el contrario, la figura y el rol del trabajador social no queda recogido en todas las legislaciones analizadas. Por un lado, las legislaciones de Cataluña, País Vasco o de Navarra identifican a profesionales de los servicios sociales como encargados del trabajo y desempeño de los planes individuales. Por otro lado, sólo las legislaciones de las Islas Baleares y de las Islas Canarias recogen la centralidad de esta figura profesional en el trabajo de acompañamiento y en la referencia en los casos.

Las finalidades del trabajo de acompañamiento están dirigidas a la activación de recursos personales, familiares o laborales. Los aspectos más destacados en las legislaciones contemplan la activación como un elemento central, aunque orientado a la incorporación al mercado de trabajo. A excepción de Canarias y el País Vasco, no contemplan la incorporación laboral como finalidad última de los programas de acompañamiento. Por último, en las normativas analizadas no se ha encontrado la preocupación por los itinerarios de larga duración como aspectos relativos al fraude o la mala utilización de los servicios públicos. En el caso de País Vasco, aparece la preocupación por este tipo de casos.

Finalmente, la definición de usuarios de los servicios, sólo en los casos de Navarra y de País Vasco aparecen estrategias de activación orientadas a grupos de población particulares (jóvenes o desempleados de larga duración). Sin embargo, en los casos de Cataluña o de Navarra aparece la preocupación por los nuevos usuarios - aquellos que han agotado las prestaciones del sistema nacional de la seguridad social.

## **V. CONCLUSIONES**

Las leyes y decretos analizados dan cuenta de la falta de definiciones compartidas en los programas de rentas mínimas y de acompañamiento social. Por un lado, la primera tesis presentada en este trabajo nos indicaba la ausencia de coherencia en cuanto a la ordenación de las prestaciones sociales en España. Por otro lado, esta ausencia de criterios comunes también se recoge en las normativas sobre rentas mínimas y acompañamiento llevados en las comunidades autónomas. En este marco de trabajo, destaca la ubicación en departamentos de trabajo con diferente nombre (empleo, salud, vivienda...) o aquellas formadas por comisiones interdepartamentales.

Los análisis llevados a cabo han detectado aspectos próximos a aquellas legislaciones en las que se indaga en la garantía de derechos, la orientación hacia la garantía de derechos y aquellas normativas en las que no se contempla el acceso a los programas como garantía de derechos. Las primeras legislaciones muestran diferencias en cuanto a la organización de los servicios, el papel del acompañamiento, el estudio de las necesidades, la estancia, la cobertura de la prestación y el papel de la activación.

El segundo tipo de legislaciones incluidas están orientadas hacia la garantía de ingresos, próximos a la idea de *welfare*. Sin embargo, existen criterios próximos al *workfare* tales como la limitación en la cuantía y en la compatibilidad de los ingresos, las restricciones en las normativas y en la permanencia o la inclusión de mecanismos sancionadores en el uso de los programas. El análisis de este tipo de dinámicas recoge la idea de “*Path Dependency*” en la cual las dinámicas de los propios servicios sociales dificultan la puesta en marcha de reformas que les favorezcan en la transformación de los propios servicios.

En este marco de trabajo podría dar cabida la incorporación de datos referidos a las condiciones de vida o a la disponibilidad de la inversión autonómica en materia de rentas mínimas. Por otro lado, la comparación entre regiones resulta complicada, debido al desarrollo propio de sus competencias. Sin embargo, la consulta de planes específicos, convenios con el tercer sector o de experiencias llevadas a cabo por las entidades del tercer sector podría darnos posibles pistas sobre cómo se están desarrollando la organización. Finalmente, la comparación de normativas en distintos períodos de tiempo (legislaciones surgidas en distintos períodos de tiempo) podría reflejar la evolución en el tiempo.

La noción de acompañamiento y de activación recogida en la normativa se centra en las líneas que deberían de seguir los servicios responsables de estos programas. Las concepciones analizadas se sitúan en los planes de *welfare* y de *workfare* en la cual se puede ubicar a los grupos de población o las finalidades perseguidas. Por el contrario, las definiciones realizadas apenas hacen referencia al trabajo de acompañamiento realizado a cabo o a los aspectos más ligados a la metodología de la investigación. El empleo de las normativas como principal fuente de análisis precisaría de otros instrumentos, tales como los programas o planes de acompañamiento, así como de trabajos de investigación específicos sobre cómo se sistematiza la práctica de intervención profesional con estos grupos de población.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M. y Llobet, M. (2011). Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales. En VV.AA. Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social. Madrid: Fundación Luis Vives.

Arriba, A. y Serrano, A. (1998) ¿Pobres o excluidos? El ingreso madrileño de inserción en perspectiva comparada. Madrid. Ed. Fundación Argentaria. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Arriba, A. (1999) Rentas mínimas de inserción en España: procesos de implantación y dinámicas sociales. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de ciencias económicas y empresariales, Departamento de sociología y antropología social, Universidad Autónoma de Madrid. Tesis Doctoral. <https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/1672>. Consultado el 10/09/2014
- Arriba, A. y Pérez, B. (2007) La última red de protección social en España: prestaciones sociales y su activación, en Revista Política y Sociedad, vol. 44 número 2.
- Arriba, A. y Ayala, L. (2013) El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio, en Revista presupuesto y gasto público, pp 259-276
- Ayala, L. (2000) Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados del bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada. Madrid. Consejo Económico y social (CES).
- Ayala, L. y Laparra, M. (2009) El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social. Madrid. Ed. Cáritas y Fundación Foessa.
- Bryman y Teevan (2005) Social Research Methods, ED. Oxford University Press, Canada.
- Cabrera, P.J. (1998) Huéspedes del Aire: Sociología de las Personas sin Hogar, Madrid. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- Cantillon, B. y Van Lancker, W. (2013). "Three shortcomings of the social investment perspective", en Social Policy and Society , 12(4).
- Cortinas, J. (2010). *La Renta mínima de inserción y la lucha contra la pobreza en Catalunya: Sociología de una reforma de los modelos de protección social*, Tesis doctoral en sociología de l'Ecole des hautes etudes en sciences sociales i la Universitat Autònoma de Barcelona
- De Robertis, C. (1992). Metodología de la intervención en Trabajo Social. Barcelona: Editorial El Ateneo,
- De Robertis, C. (2003). Fundamentos del Trabajo Social. Valencia: Editorial Nau Llibres.
- Glaser y Strauss, (1967) The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research, ED. Aldine Transaction, New Jersey.
- Laparra, M. (1999) El espacio social de la exclusión: el caso de Navarra. Tesis Doctoral UNED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología III.
- Moreno, L. (2001) Pobreza y exclusión social en España. Madrid. Editorial **Politeya: estudios de política y sociedad**
- Pérez, M. Sáez, H. y Trujillo, M. (2002) Pobreza y exclusión social en Andalucía. Córdoba. Colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Pérez Eransus, B., Arriba, A., Parrilla, J. M. (2009). "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: ¿Reforma o cambio de imagen?". En: Moreno, L., ed. (2009). Reformas de las Políticas del Bienestar en España , Madrid, Siglo XXI
- Raya Díez, E. (2004) Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión, ED. Universidad del País Vasco. Zerbitzua. Bilbao

Raya Díez, E, y Hernández Pedreño, M. (2014) Acompañar metodológicamente en los procesos de Inclusión Social. Del análisis de la exclusión a su operatividad para la intervención social, en

.....

Raya Díez, E. y Caparros Civera, N, (2014) Acompañamiento como metodología de Trabajo Social en tiempos de cólera, en Cuadernos de Trabajo Social (Vol 24), 83-93

Rodríguez Cabrero, G. (2011) (Director) Servicios sociales y cohesión social Madrid: Consejo Económico y Social.

Strauss y Corbin (2002) Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Antioquía. Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia. Editorial Universidad de Antioquía.

Sanzo, L. (2013). “La política de garantía de ingresos en Euskadi”, Zerbitzuan , 53, 9-28.

Van Mechelen N. y Marchal, S. (2013) “Trends and convergence of Europe’s minimum income schemes”. Improve Working Papers .

Zalakain, J. 2014. “Tendencias y practicas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional”, *Revista de Relaciones Labora*.