

# CLAVES DE EDUCACION SOCIAL

## LA ANIMACION SOCIO-CULTURAL

- ◆ *Ideas sobre animación*
- ◆ *Programas y experiencias*

INTERVENCION EN INADAPTACION Y DISCAPACIDADES

# CLAVES DE EDUCACION SOCIAL

Noviembre 1995 • Número 1

## CONSEJO EDITORIAL

Asociación Educadores:

Patxi Alicante

Federico Armenteros

Paco Franco

Elena Labayru

Rafael López

Arantxa Mintiaga

Iñaki Rodríguez

Universidad:

Pello Ayerbe

Gloria Díaz

Samuel Gento

Pilar Heras

Pedro Jurado

Amparo Martínez

M<sup>a</sup> Dolores Millan

María Pallisera

Carmen Ponce

## CONSEJO DE REDACCION

Director:

Pello Ayerbe

Coordinador educadores:

Iñaki Rodríguez

Coordinadora Universidad:

Gloria Díaz

Vocales:

Pedro Jurado

Rafael López

Isidoro Rodríguez

Dirección:

Gloria Díaz

Facultad de Filosofía y Ciencias  
de la Educación

Avda. de Tolosa, 70

20009 - SAN SEBASTIAN (Gipuzkoa)

Tel. (943) 31 06 00

Fax (943) 31 40 56

Impresión:

Depósito legal: B1-695-1995

## Sumario

### Presentación

#### EDITORIAL

Pello Ayerbe Etxeberria ..... 4

### Entrevista

Entrevista con **Ramón Jauregi**, Consejero de Justicia, Econ., Trabajo y S.S. del G.V.  
Pello Ayerbe Etxeberria ..... 5

### Artículos

#### PROYECTO: TRABAJAMOS CON LA ESCUELA

M<sup>a</sup> José Gómez, Francisco Cruz ..... 9

#### CENTROS DE PROTECCION DE MENORES

José García Molina ..... 12

#### LA INTERVENCION EN LOS PROCESOS DE INADAPTACION SOCIAL

Carmen Ponce Alifonso ..... 14

#### APROXIMACION A LA INTERVENCION DE LOS EDUCADORES Y EDUCADORAS SOCIALES EN EL CAMPO DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

Crescencia Pastor, María Pallisera ..... 18

#### EL EDUCADOR ESPECIALIZADO Y LOS CENTROS PROTEGIDOS

Pedro Jurado, José M. Sanahuja ..... 22

### Monografía

#### LA ANIMACION EN EXPANSION

Pep Montes i Sala ..... 25

#### LA ANIMACION SOCIOCULTURAL COMO METODOLOGIA Y SECTOR PROFESIONAL DEL EDUCADOR SOCIAL

Pere Siler Masó ..... 28

#### LOS PROBLEMAS DE ANIMACION SOCIOCULTURAL

Xavier Ucar Martínez ..... 32

#### LA PARTICIPACION DE LA INFANCIA EN LA VIDA SOCIAL

César Muñoz ..... 39

#### UNA EXPERIENCIA AMAZONICA DE ANIMACION SOCIO-CULTURAL: LA ESCUELA ABC

M. Isabel Miró Montoliu ..... 42

#### UN PROCESO DE INVESTIGACION EVALUATIVA PARTICIPATIVA EN EDUCACION SOCIAL: DE LA UNIVERSIDAD A LA CALLE

Enrique J. Díez, Guillermo Domínguez, J.M. Hermosilla, Javier Urteaga ..... 45

### Información

Federación estatal de Asociaciones Profesionales de  
Educadores Sociales (FEAPES) ..... 49

FORMACION: Congresos, Cursos, Jornadas ..... 51

### Libros

#### RECENSIONES

María Pallisera, Carmen Ponce Alifonso ..... 53

# Entrevista a RAMON JAUREGI,

Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco

— ¿Cuál es la función de los Servicios Sociales en los umbrales del siglo XXI?

— Me voy a permitir una breve digresión, creo que necesaria, antes de responder a la pregunta. Los Servicios Sociales se hallan en este momento en un período de transición. El sistema de bienestar, la obra de ingeniería social que, paulatinamente, desde la segunda guerra mundial se ha ido construyendo en el mundo occidental, ha sufrido embates muy importantes, ideológicos y también materiales, en forma de restricciones financieras, a lo largo de los últimos años.

Basta con traer a la memoria nombres como Thatcher o Reagan. Los gobiernos de estas dos personas, que se admiraron tanto, desmantelaron buena parte del sistema de servicios sociales de sus respectivos países. Algunos autores han hablado del paso del *welfare* al *workfare*, y el caso es que, muchos políticos han andado en Europa y en América, el camino que va de Keynes a Schumpeter. La repercusión del gasto social en los impuestos favorece obviamente que amplios sectores de las clases medias se dejen convencer por los argumentos de la ideología liberal.

Por otra parte, la izquierda radical, siempre ha sospechado de las políticas sociales desarrolladas en Europa por impulso sobre todo de la socialdemocracia, y en cualquier caso, nunca se ha implicado en su defensa.

Ahora sabemos lo que tenemos que defender y espero que entenderemos todos, lo que representa, por ejemplo, contar con los sistemas de protección de que disponemos. Y en este sentido, también es lamentable tener que constatar la corta memoria histórica que algunos tienen por estos pagos, cuando

trivializan los logros sociales a los que, sin duda alguna, se han acostumbrado.

De todas formas, la política de recorte y, hasta donde han podido, de desmantelamiento llevada a cabo, de hecho, por los gobiernos de derechas en Europa, han tenido también, al margen de un terrible impacto social imposible de medir, porque el sufrimiento humano es de difícil medida, ciertos efectos positivos.

Quiero decir que, como consecuencia de hacerse evidente la amenaza que pesa sobre los servicios sociales, ahora, según dicen los expertos, se valora más su utilidad. La izquierda, por otra parte, reconoce que algunas críticas de la derecha están plenamente justificadas y que, en todo caso, es preciso racionalizar los servicios, hacerlos más eficientes, menos burocráticos, más ajustados a las necesidades de los ciudadanos.

Esa es la tarea que tenemos por delante hacia el siglo XXI. En cuanto a la pregunta misma, debo decir que la función de los servicios sociales del futuro, será esencialmente la misma que en este momento: contribuir a la inserción social de los ciudadanos, o, si se quiere dicho de otra forma, contribuir al desarrollo comunitario. Lo que tienen que cambiar, si hemos aprendido la lección a la que me he referido antes, son los modelos de acción. Los usuarios no deben ser receptores pasivos, sino coproductores activos: debe eliminarse la frontera entre lo formal y lo informal, integrándose ambas respuestas en un paquete global. La necesidad de superar el paternalismo y fomentar la responsabilidad individual, debería ser una obviedad compatible desde luego, con la defensa de una sólida red de servicios sociales, y no el argumento principal de la derecha para cargarse el sistema de bienestar.

— ¿Cómo ve la organización y el desarrollo de los Servicios Sociales de nuestro entorno comparándolos con los Servicios Sociales de Europa?

— Nuestra red de servicios sociales y nuestro modelo de desarrollo es similar al de la mayoría de los países europeos. No hemos alcanzado el nivel de los países nórdicos, pero podemos equipararnos, en muchos indicadores, con Francia, Bélgica, Alemania o Italia. Poseemos una amplia red de servicios de atención primaria, que posiblemente es preciso consolidar, y unas prestaciones en atención domiciliaria superiores incluso a las de los países citados. Por lo que respecta a los servicios especializados, algunos centros de atención a personas con retraso mental, por ejemplo, podrían tener perfectamente un "label" nórdico. La estructura de empleo protegido es mucho más dinámica que la de la mayoría de los países de nuestro contexto.

Creo sinceramente que se han alcanzado unos niveles de calidad en infraestructuras concretamente, muy superiores a la de países en los que el sector tiene mayor tradición. De hecho, hay mucha gente que piensa que se está produciendo una especie de agravio comparativo, porque la calidad de la asistencia que reciben determinados colectivos es muy buena. El esfuerzo público en el sector está alcanzando unos niveles sinceramente difíciles de superar, y por eso me parece a mí que nuestro mayor déficit se produce por otro lado.

A ver si logro explicarme, porque me disgustaría mucho que se me interpretase mal en este punto. Tengo la impresión de que soportamos un importante déficit de recursos como consecuencia de la falta de co-

laboración entre la red formal y la informal. Por culpa de la formal, que tiende a explotar la red natural responsabilizándola, muchas veces en exclusiva, de los problemas de sus miembros. También por mutua desconfianza, y porque se ha instalado una falsa idea acerca de la plena y exclusiva responsabilidad de lo público en determinadas materias. Finalmente, porque no tenemos una tradición de colaboración civil. Posiblemente, porque lo mejor de la juventud se ha tenido que ocupar durante demasiado tiempo de otros asuntos prioritarios, como abrir este País a la libertad, porque desde la izquierda soñábamos con que los problemas sociales se iban a resolver mágicamente, desde la política, porque el compromiso individual, la acción directa en este campo, ha pertenecido casi en exclusiva durante mucho tiempo al ámbito religioso... por un montón de factores, pero el hecho es que, nuestro mayor déficit, en comparación con modelos de referencia, consiste en la escasa implicación ciudadana en los servicios sociales.

Pero no quiero ser injusto. No puedo olvidar que gran parte del peso de la atención de las personas con discapacidades, de las personas ancianas con pérdidas de autonomía concretamente, lo soporta la red natural o, para ser más exactos, la mujeres de dicha red y que demasiadas veces la red formal las ignora o no contribuye lo suficiente a su bienestar. Y ése es precisamente el mayor déficit de la red formal en relación a otros países.

— **¿Cómo orienta Ud. la debatida controversia de los objetivos de los Servicios Sociales entre la asistencia y la promoción de personas y grupos?**

— No diré que el aforismo ese de dar peces o enseñar a pescar sea falso. Pero los aforismos son como las parábolas, siempre cabe darles media vuelta. En cualquier caso, la pobreza, pongamos por caso, no se resuelve desde los servicios sociales, se remedia, se palia. La pobreza, la ha definido alguien, y creo que acertadamente, como una disfunción del sistema social de reparto. Esas disfunciones se corrigen desde la política educativa, de la vivienda, de la industria. Desde los servicios sociales se establecen redes de seguridad para que las personas que se han deslizado hacia la exclusión no caigan definitivamente.

Y no hay que despreciar ese papel asistencial, porque resulta absolutamente necesario. Además, no es incompatible con la función promotora que también deben asumir los servicios sociales.

Esta dualidad es importante. Creo sin-

ramente que estas dos funciones pueden y deben ser complementarias, y ésta es precisamente la perspectiva desde la que se ha elaborado el Proyecto de Ley contra la Exclusión Social que en breve deberá presentarse al Parlamento.

Yo diría que la propia naturaleza del fenómeno exige esta intervención a dos velocidades: el corto y el largo plazo. Si, en la actualidad, las recomendaciones de política social adoptadas por los organismos internacionales y las nuevas directrices de cambio introducidas en numerosos países occidentales hablan de exclusión social, en vez de referirse, como lo hacían hasta fechas todavía recientes, a la pobreza, no es con el simple ánimo de modificar el discurso por temor a tediarse al auditorio. Es porque el fenómeno se ha modificado sustancialmente.

Su naturaleza estructural, su carácter multidimensional, y la interrelación existente entre los factores que determinan su existencia hacen de la exclusión social un fenómeno difícilmente aprehensible. Ya no cabe identificarlo con la pobreza, aunque ésta posiblemente constituya, junto con el fuerte debilitamiento de los tejidos relacionales, su manifestación más aparente.

En la situación actual, cuando se habla de exclusión social se alude a la incapacidad de ejercer los derechos sociales, principalmente el derecho al trabajo, pero también todos los demás: la cultura, la educación, la formación, la salud, la vivienda, y la protección social. Nadie me negará que la diferencia es fundamental.

La cuestión laboral es clave. No creo situarme entre los que defienden valores sociales y morales tradicional y dogmáticamente asociados al trabajo y, sin embargo, estoy firmemente convencido de que las características propias de nuestro modelo socioeconómico hacen de él el elemento integrador por excelencia. Hoy por hoy, por gracia o por desgracia, integrarse significa participar en el proceso de producción. Es un hecho: la integración funcional, en nuestra sociedad moderna, viene dada por el trabajo, que constituye la única actividad retribuida en función de su utilidad al sistema social, e indispensable al funcionamiento del mismo. Como tal, se convierte para el individuo en condición *sine qua non* de su adquisición de derechos y de deberes respecto a la sociedad.

Las implicaciones de este estado de cosas son evidentes: la no participación, o la participación residual en el mercado laboral, determina la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad. Progresivamente, la persona se adentra en un proceso

de exclusión que afecta, casi inmediatamente, al ejercicio de otros derechos sociales. Pero el proceso es todavía más grave, porque las carencias y las dependencias que se derivan de la imposibilidad de ejercer los derechos no sólo se acumulan, sino que mantienen una relación de mutuo reforzamiento, lo que dificulta al extremo iniciar el movimiento inverso, es decir, el de integración.

Forzosamente, un fenómeno de estas características, sobre todo si se tiene en cuenta su creciente amplitud, exige una reacción inmediata por parte de la sociedad y por parte de la Administración, que frene el proceso de dualización social que representa.

Sin duda, es necesaria una intervención global dirigida a encauzar el largo y lento camino de transformaciones estructurales que podrán llevar en el futuro a la erradicación de la exclusión social, pero no es menos cierto que se hace imprescindible paliar a muy corto plazo, con la mayor inmediatez, las graves consecuencias que el fenómeno ya ha originado y seguirá produciendo en el futuro próximo.

Es obvio que la multidimensionalidad de la exclusión requiere que la intervención pública comprenda un conjunto de medidas sectoriales capaces de actuar en todos los frentes. A esta necesidad, han venido respondiendo en nuestra Comunidad Autónoma las políticas de empleo, centradas fundamentalmente en la lucha contra el paro, las políticas de adecuación de la formación a las exigencias del mercado laboral, los programas de incremento de las viviendas sociales, y qué duda cabe, el reforzamiento de las prestaciones de protección social.

Con todo considero, y así se ha recogido en el Proyecto de Ley contra la Exclusión Social al que ya me he referido, que para optimizar la eficacia de la lucha contra la exclusión, es necesario tener presente este objetivo no sólo en el diseño de políticas específicamente dirigidas a este fin, sino también en el de otras las políticas públicas, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de potenciar aquellos aspectos que pudieran incidir directa o indirectamente en los procesos de integración.

— **¿Nos puede describir brevemente la estructura de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca?**

— Diría, con ánimo de simplificar una realidad compleja, que, en su configuración actual, la organización de nuestros servicios sociales responde a la intervención de cuatro instrumentos determinantes, a saber la Ley de Servicios Sociales de 1982, la llama-

da Ley de Territorios Históricos de 1983, la introducción del servicio de asistencia domiciliar también por aquellas fechas, y el Plan de Lucha contra la Pobreza de 1989.

Cuando hace ya trece años se aprueba la primera Ley de Servicios Sociales, la intención es doble. Por un lado, se trata de ordenar, de otorgar cierta coherencia organizativa a una situación caracterizada por la dispersión legislativa, la multiplicidad de organismos —además de las instituciones públicas intervienen en la actualidad en este sector más de 500 entidades sin fin de lucro que gestionan aproximadamente un millar de centros—, y la disparidad de regímenes de financiación, que dificultan notablemente la labor de planificación y coordinación de los servicios.

Por otro, se quiere superar la concepción benéfica tradicionalmente asociada a lo que hoy denominamos servicios sociales, para adoptar un sistema basado en el derecho de los ciudadanos a acceder a determinadas prestaciones.

Hoy día, no cabe duda que estos dos objetivos se han alcanzado en gran medida. No pretendo insinuar —pecaría de ingenuo si tratase de hacerlo— que todas las dificultades se han allanado, pero lo cierto es que la complejidad actual del sistema, aun siendo heredera inevitable de algunas disfunciones profundamente ancladas en aquella caótica situación inicial, es una complejidad ordenada, directamente derivada de la pluralidad institucional.

La organización de nuestros servicios sociales reposa sobre la intervención de los tres niveles con los que se ha dotado nuestra estructura jurídico-administrativa: las Instituciones Comunes, es decir, el Parlamento Vasco y el Gobierno, los Organos Forales de los Territorios Históricos y las entidades locales municipales. Por no mencionar algunas intervenciones puntuales de la Administración Central, vía Ministerio de Asuntos Sociales e INEM.

Posiblemente recuerde que la distribución competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales ha planteado, en esta materia, algunas dificultades. El origen del desacuerdo procede de la contradicción existente entre la atribución de competencias contenida en la Ley de Servicios Sociales y las disposiciones reguladoras del reparto competencial recogidas en la L.T.H. El punto central de la controversia reside en si los Organos Forales deben desarrollar las funciones de planificación/programación atribuidas en la Ley de 1982, o si deben limitarse a las competencias ejecutivas; en la práctica se ha resuelto, de alguna forma, en

favor del primer modelo de intervención. El Proyecto de Ley de Servicios Sociales que, en breve, el Gobierno presentará al Parlamento, resuelve, en mi opinión, definitivamente el conflicto competencial.

Salvado este paréntesis, y volviendo al núcleo de la pregunta, diría, resumiendo considerablemente, que la estructura de nuestros servicios sociales responde hoy en día al siguiente esquema:

- El Gobierno Vasco se reserva las funciones de planificación general, de coordinación y de supervisión. Cubre con su financiación el funcionamiento de los servicios de carácter supraterritorial, una serie de programas lanzados desde la Secretaría de Drogodependencias y, más concretamente, los equipos técnicos municipales competentes en esta materia, y las prestaciones económicas —Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Emergencia Social— previstas en el Plan de Lucha contra la Pobreza.

- Las Diputaciones Forales ejercen funciones de programación en el ámbito territorial que les corresponde; financian y, en muchos casos, gestionan los centros especializados; y, finalmente, intervienen en gran medida en la financiación del desarrollo de los servicios sociales comunitarios existentes a nivel municipal.

- Los Ayuntamientos desarrollan y participan en la financiación de los servicios sociales comunitarios, intervienen activamente en la gestión de las prestaciones económicas recogidas en el Plan de Lucha contra la Pobreza, y, en algunos casos, disponen de centros propios especializados, particularmente en el área de tercera edad.

De la tupida red de servicios con la que contamos en la CAPV, quizás sea el municipal el eslabón más débil. Es cierto que hoy día, como ya he dicho antes, todos los municipios cuentan, aunque sea mancomunadamente, con un servicio social de base responsable del desarrollo de la atención comunitaria, pero también lo es que, en determinadas zonas, el personal de los servicios sociales se ve sumergido en tareas burocráticas derivadas principalmente de la gestión de las prestaciones propias del Plan de Lucha contra la Pobreza. Esta situación existe, con frecuencia, en detrimento de otras actividades esenciales para el desarrollo comunitario, muy relacionadas por cierto con el problema apuntado anteriormente de la naturaleza de las relaciones que es imprescindible establecer entre el sector formal y el sector informal.

— ¿Qué ventajas e inconvenientes, si los hubiere, ve Ud. en esta distribución territorial de los Servicios Sociales?

— A favor del modelo territorial, tengo que referirme, obviamente, a la mayor proximidad que permite establecer entre la administración prestadora del servicio y los usuarios del mismo. Mayor proximidad significa, o debe significar, en buena lógica, mayor facilidad para detectar a las personas o a las familias cuya situación requiere la intervención de los servicios sociales —sobre todo, si tenemos en cuenta que precisamente estos colectivos son los que de por sí presentan mayores dificultades de acceso a la administración— para conocer y evaluar sus necesidades con precisión, y para aportar la respuesta que mejor se ajuste a esa demanda. En buena lógica también, debe facilitar la utilización más racional de los recursos: la combinación flexible y plural de las diversas modalidades de atención disponibles.

En contra del modelo descentralizador, caben por lo menos dos argumentos que yo calificaría casi de indiscutibles. Se trata, en primer lugar, de los desequilibrios territoriales derivados fundamentalmente del amplio margen de autonomía de los Organos Forales en la planificación de sus servicios, y en la priorización del gasto público y de desequilibrios que se detectan incluso dentro de cada Territorio, derivados del diferente grado de implicación de los ayuntamientos en este sector. El segundo es la duplicación, cuando no triplicación, del aparato burocrático. A todos nos consta, por desgracia, la lentitud característica del funcionamiento administrativo, aunque también seamos conscientes de que, en cierta medida, responde a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica del ciudadano. Si multiplicamos el proceso, como ocurre a veces en un modelo descentralizado, el resultado puede ser, si en la prestación de un determinado servicio intervienen dos o incluso tres niveles administrativos, una considerable ralentización del proceso. A esto se añade, a nadie se le escapa, el importante coste que supone el mantenimiento de un aparato administrativo tan amplio.

Además, de este modelo descentralizador, se derivan problemas de coordinación, especialmente graves en un sistema nuevo, complejo, como es el de los servicios sociales, sujeto en su evolución a unos ritmos de crecimiento impresionantes en los últimos años.

— ¿Cree Ud. que los sectores más vulnerables y marginales pueden salir del

**"agujero" con la ayuda de los Servicios Sociales?**

— Es evidente que los servicios sociales pueden contribuir a que la gente salga del agujero. De hecho lo están haciendo. Deben adquirir todavía más protagonismo en la gestión de casos y en la coordinación del esfuerzo que llevan a cabo diferentes instituciones públicas y privadas. Una parte importante de las personas que perciben el IMI dejan de recibir la prestación porque se incorporan al circuito productivo.

Creo que uno de los mayores logros de los servicios sociales a lo largo de los últimos años consiste en que han dejado de constituir un ámbito de exclusión. El sistema de beneficencia no hace sino acreditar la exclusión certificarla o etiquetarla, y esconderla. En consecuencia, favorece la cronificación. Los servicios sociales no, en buena medida, porque no están especializados en la marginación. Por eso es bueno no perder cierto espíritu universalista.

Yo creo que es evidente que nuestro sistema de servicios sociales no estigmatiza y eso es mucho. Contribuye pues, sin duda, a que la gente no se hunda en el agujero y también contribuye a la plena integración de personas que, por una razón u otra, se hallan en riesgo de quedar excluidos en algún nivel de participación social y económica. Nuestro empeño a través de la Ley contra la exclusión social es, como ya he señalado antes profundizar en este sentido.

**— ¿Puede relatar brevemente algunas realizaciones destacables de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca?**

— Quizá por culpa de los políticos, que a veces demostramos tener demasiada prisa en dar fe de lo que hacemos a través de los medios de comunicación, y también porque éstos tienen tendencia a buscar, por así decirlo, la espectacularidad de la noticia, lo cierto es que se tiende a valorar los programas y realizaciones que tienen un toque de originalidad o que, por alguna razón, resultan novedosos. Ahí tenemos la cuestión de los viajes de la tercera edad, el acogimiento familiar, en fin, ese tipo de cosas que antes no se hacían y ahora se llevan a cabo.

Lo importante, sin embargo, es el esfuerzo social que se empeña en cosas poco espectaculares, que difícilmente pueden ser noticia de periódico, como que unas 20.000 personas ancianas están atendidas en residencias o en sus domicilios por la red de servicios sociales, y que 25.000 reciben pensiones periódicas administradas por di-

chos servicios. Para dar una idea de la magnitud del sector, cabe decir que, traduciendo el número de beneficiarios a términos de unidad familiar, y teniendo en cuenta el número de trabajadores del mismo, entre el 7 y el 8% de los ciudadanos de esta comunidad dependen en alguna medida de los servicios sociales.

En la CAPV se gastan algo más de cuarenta y siete mil millones de pesetas en el sector de los servicios sociales, es decir, el 1,38% del PIB. Nuestro gasto per cápita en protección social es casi un 20% superior al estatal y esa diferencia es atribuible, en una gran medida, al gasto en servicios sociales.