



Donde tú estés

II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales

Logroño, 18 y 19 de noviembre de 2010



Gobierno  de La Rioja

PRESENTACIÓN

II CONGRESO NACIONAL SOBRE PLANIFICACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES

Logroño, 18 y 19 de noviembre de 2010

Gobierno  de La Rioja

2011



Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales (2ª. 2010. Logroño)
II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales : Logroño, 18 y 19
de noviembre de 2010. – [Logroño] : Consejería de Salud y Servicios Sociales, 2011
275 p. ; 24 cm. -- (Servicios Sociales. Debate ; 23)
Depósito Legal: LR-376-2011
Servicios Sociales-Congresos y asambleas
La Rioja. Consejería de Salud y Servicios Sociales
Colección Servicios Sociales (La Rioja. Consejería de Servicios Sociales).
Serie Debate
364.4.042 (460) (063)

© Gobierno de La Rioja, 2011
Consejería de Servicios Sociales
C/ Villamediana, 17
26071 Logroño. La Rioja
T. 941 29 11 00
social.planificacion@larioja.org
www.larioja.org

Producción Gráfica:
Reproestudio, S.A.
Polígono Cantabria, I
C/ Barriguelo, parcela 55, nave I
26006 Logroño (La Rioja)

Depósito Legal: LR-376-2011

Impreso en España - Printed in Spain

Ninguna parte de esta publicación, incluyendo el diseño general y el de la cubierta, puede ser copiado, reproducido, almacenado o transmitido de ninguna manera ni por ningún medio, tanto si es eléctrico, como químico, mecánico, óptico, de grabación, de fotocopia, o por otros métodos, sin la autorización previa por escrito de los titulares del copyright.





PLANIFICAR CON LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES. LA PERSPECTIVA DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD

Víctor M. Giménez Bertomeu
Hortensia Redero Bellido
Universidad de Alicante

INTRODUCCIÓN: LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

El análisis del marco regulador de los Servicios Sociales evidencia la importancia que se le concede al principio de participación, siendo uno de los que con más frecuencia ha sido mencionado en el proceso de institucionalización de los Servicios Sociales en nuestro país (Mira-Perceval *et al.*, 2007). Encontramos referencias al mismo no sólo en la Constitución (arts. 9.2., 48 y 129.1), sino también en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 o, de forma más específica, en las Leyes autonómicas de Servicios Sociales, con la consideración de principio básico de los Servicios Sociales (Barranco, 1993; Pastor, 2010). En este contexto, la participación hace referencia a que la población tiene el derecho de participar desde el inicio en los Servicios Sociales, en el estudio y el análisis de sus necesidades, en la planificación de las soluciones y en el desarrollo, seguimiento, control y evaluación de proyectos y servicios, etc., así como en la definición de la calidad (Harding y Oldman, 1996; Council of Europe, 2007; Laforcade y Meyer, 2008).

En consonancia con lo anterior, nuestro trabajo plantea cómo el proyecto de investigación IN-CASS en curso posibilita la participación de quienes utilizan los Servicios Sociales mediante su contribución a la definición de los estándares de calidad que éstos deberían cumplir, como referente necesario para la planificación de dichos servicios y para articularla con las necesidades de los territorios donde se ubican.

PLANIFICAR CON LOS USUARIOS A PARTIR DE ESTÁNDARES DE CALIDAD

Los estándares pueden ser definidos como un conjunto de “criterios aprobados y aceptados para medir y evaluar la gestión, provisión y la calidad de los servicios y de sus resultados (...)” (UNICEF-WB, 2003: VII). Entre ellos podemos identificar básicamente dos (Wright y Whittington, 1992; Fernández del Valle, 1999):

- Estándares mínimos. Son un conjunto de criterios, aprobados o aceptados, respecto a los cuales se mide o se evalúa la calidad de un programa, servicio o prestación. Estos estándares mínimos establecen la línea base a alcanzar o sobrepasar para garantizar la calidad en la provisión del servicio.

- Estándares de excelencia. Describe las habilidades, recursos o resultados requeridos para alcanzar el nivel de excelencia en términos que pueden ser utilizados para medir el logro. Identifican el “modelo de práctica operativa deseable”, “buena práctica” o proceso de intervención más adecuado, sirviendo de referencia para evaluar mediante la comparación. Son más metas hacia las que trabajar que un umbral que ha de ser alcanzado.

Sin embargo, los estándares no sólo sirven como marco de comparación para la evaluación sino que, antes, constituyen también un importante instrumento de apoyo para la planificación pues establecen las metas o el umbral de logro que se espera alcanzar. Los estándares se formulan a partir “de la política, la legislación y la regulación gubernamentales (...), y del conocimiento actual derivado de la investigación y de la buena práctica” (UNICEF-WB, 2003: 16). Así, los estándares son una promesa dada por la administración o por un proveedor para asegurar un nivel específico de calidad en la provisión del servicio, que debe de estar previsto en la planificación del mismo.

Respecto a los objetivos y utilidad de los estándares, su consideración en la planificación de un servicio y en el desarrollo del mismo proporcionan (Moulin, 2003; UNICEF-WB, 2003): una base para promover y proteger los derechos de los usuarios, explicitando la posición de la organización respecto a las demandas de los usuarios y de otros grupos de interés y contribuyendo también al empoderamiento de los usuarios de los servicios y sus cuidadores, al proporcionarles un referente para juzgar sus derechos y la bondad de los servicios recibidos; el nivel de logro que debe ser alcanzado, proporcionando una base sistemática para la recogida de datos; una referencia para la identificación de las tareas prioritarias a desarrollar y para orientar el desarrollo y formación del personal; una base para un enfoque transparente y equitativo para evaluar la calidad, ayudando a las administraciones y a los proveedores del servicio a identificar y abordar las principales discrepancias entre las políticas adoptadas para su implantación y la provisión final del servicio; una clara indicación a los proveedores sobre los requisitos de los servicios.

Los agentes implicados en su definición deben ser los usuarios de los servicios, los trabajadores, los líderes de los equipos y la organización (Smyth *et al.*, 1999), componentes esenciales para el desarrollo de un sistema de garantía de calidad eficaz en los Servicios Sociales. Y aunque es inevitable que existan tensiones para conciliar sus diferentes intereses, los estándares deberían ser desarrollados para orientarse hacia las prioridades de los usuarios del servicio, pero también para conciliar los intereses de organización y profesionales. Los estándares no eliminan las tensiones pero proporcionan una estructura que facilita y guía la toma de decisiones y asegura una comprensión mutua de las responsabilidades profesionales y directivas.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS EN LA IDENTIFICACIÓN DE ESTÁNDARES DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES

En el ámbito internacional se han desarrollado trabajos, aunque escasos, que han contado con la participación de usuarios en la identificación de estándares de calidad para los Servicios So-

ciales, realizados al amparo de los cambios en la legislación y las políticas sociales. Entre ellos podemos destacar los tres siguientes.

El trabajo de Harding y Beresford (1996) forma parte de un estudio más amplio sobre estándares denominado *Developing Standards of Conduct and Practice for Social Services* y realizado para el Departamento de Salud por el National Institute for Social Work (NISW) entre 1994 y 1995. El objetivo del estudio fue conocer lo que los usuarios y sus cuidadores valoran en sus contactos con los trabajadores de los Servicios Sociales, a partir de la participación de una amplia representación de organizaciones voluntarias y de usuarios. Entre otros, los resultados de la investigación identifican tres áreas clave de la interacción entre los proveedores y los receptores de los Servicios Sociales, así como los aspectos que los usuarios más valoran en ellas: la calidad de las relaciones, la calidad de las habilidades y la calidad de los servicios.

El trabajo de Rosen y Simmons (2001) recoge los principales resultados del proyecto *Implementation of Standards Programme*, llevado a cabo por el NISW con el apoyo del Departamento de Salud, Servicios Sociales y Salud Pública norirlandés. Los principales objetivos del trabajo se centraron en los siguientes aspectos: cómo los estándares pueden ser integrales e incorporados a la práctica; cómo compartir ejemplos de buena práctica; cómo contribuir mayor a establecer mayor coherencia en la práctica en Irlanda del Norte; y contribuir al desarrollo de una práctica y un gobierno responsables en la atención social. Entre sus principales resultados, destacamos que el trabajo sintetiza el para qué y el cómo utilizar los estándares, haciendo referencia a cómo empezar, cómo implicar mejor a los usuarios, cómo utilizar estándares nacionales en un contexto local y cómo trabajar con diferentes grupos profesionales; e identifica las características clave de los estándares, los elementos que facilitaban su desarrollo y las precauciones a tener en cuenta.

Por último, los estándares de los *General Social Care Councils* británicos (GSCC, 2004) constituyen un paso clave y pionero en la introducción de un sistema regulador de la atención social en el Reino Unido y forman parte de la obligación de los cuatro organismos de desarrollar códigos de práctica y trabajar juntos para su implantación en los servicios de atención social. Al desarrollo de estos estándares contribuyeron profesionales, proveedores de servicios, usuarios y sus cuidadores y representantes de las asociaciones profesionales, sindicatos y de los organismos legislativos. Los resultados de este trabajo son dos códigos adoptados simultáneamente por los cuatro *Social Care Councils* en 2002: el Código de Práctica para Empleadores de Trabajadores de la Atención Social que recoge las responsabilidades de los empleadores respecto a sus trabajadores, en aras de proteger y promover los intereses de los usuarios; y el Código de Práctica para Trabajadores de la Atención Social que es una lista de afirmaciones que describen los estándares de conducta y práctica profesional requeridos en el trabajo cotidiano.

UNA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CURSO: EL PROYECTO INCASS

Medina (2000) destaca la escasa producción científica sobre estándares en los Servicios Sociales, todavía más escasos si se considera si éstos cuentan con la participación de las personas usua-

rias. No obstante, en España se están desarrollando interesantes iniciativas, como los recientes trabajos sobre indicadores de calidad del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya (por ejemplo, Hilarión, 2009), pero han sido definidos por profesionales sin la participación de los usuarios.

El proyecto "Indicadores de calidad en los Servicios Sociales (INCASS)" (2009-2011 Ref. CSO2008-04359/SOCL), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+I 2008-2011), pretende suplir este vacío contribuyendo al establecimiento de sistemas de indicadores de calidad, a partir de la definición de los estándares de calidad en los Servicios Sociales de Atención Primaria, desde la perspectiva integrada de sus empleadores, sus profesionales y, especialmente, sus usuarios. Esta perspectiva se basa en: las propuestas de los informes sobre calidad de los Servicios Públicos de Bienestar de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2001) y sobre los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007); los requerimientos que las normas jurídicas que regulan los Servicios Sociales comienzan a introducir en esta dirección, destacando la Ley 39/2006; por último, la iniciativa de la Comisión Europea que trabaja desde 2007 en la elaboración de un Marco de Calidad para los Servicios Sociales de interés general de carácter voluntario. Estos referentes constatan que, aunque se ha progresado en la mejora de la calidad de los servicios, es necesario perfeccionar las iniciativas desarrolladas o implantar otras nuevas: objetivando y evaluando la calidad de los Servicios Sociales; en el marco de sistemas de calidad nacionales o regionales, pero flexibles, adaptables y relevantes para las necesidades locales y para permitir su aplicabilidad local; y con participación de todos los interesados en el proceso de definir y concretar la calidad y sus indicadores (empleadores, empleados y usuarios), pero con especial énfasis en la participación de los usuarios y del personal.

De este modo, los objetivos de nuestro proyecto son: identificar buenas prácticas actuales de profesionales y empleadores; conocer las diferentes percepciones existentes acerca de los estándares de calidad necesarios en la práctica de sus profesionales y de los empleadores de dichos servicios; conocer los estándares básicos de calidad de la actividad de los profesionales y de los empleadores necesarios. De modo más concreto, también pretende ofrecer estándares de calidad de los Servicios Sociales a sus usuarios y a la sociedad en general sobre cuáles son las normas de conducta esperadas de los profesionales en relación con los usuarios y sobre cómo los empleadores deben apoyar a sus profesionales para garantizar un desempeño de calidad.

En relación al diseño metodológico de la investigación, se trata de una investigación de corte cualitativo con finalidad exploratoria y descriptiva, cuyo ámbito de estudio son los Servicios Sociales de Atención Primaria de las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia y Murcia. La técnica de recogida de datos seleccionada es el grupo de discusión (y/o entrevista en profundidad, en su defecto), siendo los participantes no sólo los usuarios, sino también profesionales y directivos de los servicios mencionados. En cuanto al tratamiento de la información, se realizará el análisis temático de los discursos, tanto agregado como desagregado (tipo de buenas prácticas, tipo de participante y Comunidad Autónoma). El trabajo de campo se encuentra actualmente en curso.

Por último, los principales resultados esperados del proyecto serán sendas guías de buenas prácticas para su uso en los Servicios Sociales Generales: Guía de Buenas Prácticas para profesionales de los Servicios Sociales y Guía de Buenas Prácticas para empleadores de los Servicios Sociales. Otros de los beneficios esperables son los siguientes: desde la perspectiva de los Servicios Sociales en su conjunto, contribuyen a identificar las buenas prácticas actuales en ellos y los estándares de calidad esperados; desde la perspectiva de los empleadores, objetivan las expectativas sobre su práctica con el personal, orientan los procesos de formación y socialización laboral y sirven como referentes para evaluar la calidad de la intervención profesional; desde la perspectiva de los profesionales, recogen las expectativas sobre su desempeño, orientan su conducta profesional y sirven como referente para valorar la calidad del apoyo de los empleadores; desde la perspectiva de los ciudadanos y de los usuarios de los Servicios Sociales, contribuyen a aumentar la transparencia de la actuación de los Servicios Sociales locales y sirven como referentes para valorar la calidad de la atención recibida.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO, R. (1993). "El principio de participación en las leyes de servicios sociales", en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, pp. 231-248.
- COUNCIL OF EUROPE (2007). *Report on user involvement in personal social services*. Disponible en: <http://www.coe.int/.../socialpolicies/socialrights/.../ID4758-Userinvolvementinpersonalsocialservices.pdf> (Acceso: 08/03/2010).
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1999). "La calidad en los Servicios Sociales de familia e infancia", en *Papeles del Psicólogo*, 47, pp. 38-45.
- GENERAL SOCIAL CARE COUNCIL (2004). *Code of Practice for Social Care Workers and Code of Practice for Employers of Social Care Workers*. London.
- HARDING, T. y BERESFORD, P. (Comp.) (1996). *The standards we expect: What service users and carers want from social services workers*. London, National Institute for Social Work.
- HARDING, T. y OLDMAN, H. (1996). *Involving service users and carers in local services: Guidelines for social services departments and other providers*. London, National Institute for Social Work.
- HILARIÓN, P. (coord.) (2009). *Indicadors de qualitat: clubs socials d'atenció a persones amb malaltia mental*. Barcelona, Departament d'Acció Social i Ciutadania, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.
- LAFORCADE, M. y MEYER, V. (dir.) (2008). *Les usagers évaluateurs? Leur place dans l'évaluation des bonnes pratiques professionnelles en travail social*. Bordeaux, Les Études Hospitalières Editions.
- MEDINA TORNERO, M. E. (2000). *Evaluación de la calidad asistencial del servicio de ayuda a domicilio en el Ayuntamiento de Murcia*. Murcia, Universidad de Murcia.

- MIRA-PERCEVAL, M. T.; DE ALFONSETI, N. y GIMÉNEZ, V. M. (2007). *Servicios Sociales. Estructura, dinámica, política y estrategias en España y la Comunidad Valenciana*. Alicante, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- MOULIN, M. (2003). *Delivering Excellence in Health and Social Care*. Maidenhead, Open University Press.
- PASTOR, E. (2010). "Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria", en *Zerbitzuan*, 47, pp. 85-94.
- ROSEN, G. y SIMMONS, L. (ed.) (2001). *Making the Best Use of Standards in Practice*. London, National Institute for Social Work.
- SMYTH, C.; SIMMONS, L. y CUNNINGHAM, G. (1999). *Quality assurance in social work: a standards and audit approach for agencies and practitioners*. London, National Institute for Social Work.
- UNICEF-WORLD BANK (2003). *Changing Minds, Policies and Lives. Improving Protection of Children in Eastern Europe and Central Asia. Improving Standards of Child Protection Services*. Florence, UNICEF-World Bank.
- WRIGHT, C. C. and WHITTINGTON, D. (1992). *Quality Assurance: an Introduction for Healthcare Professionals*. Edinburgh, Longman.



**Gobierno
de La Rioja**

Salud y Servicios Sociales

www.larioja.org