OFICINA de ATENCIÓN a la CIUDADANÍA y BUENAS PRÁCTICAS

Zaragoza
AYUNTAMIENTO
DERECHOS SOCIALES

Hacia una Estrategia de Servicios Sociales Centrada en los Derechos y los Cuidados de las Personas

Las políticas de servicios sociales a lo largo de estas últimas décadas han tenido como objetivos fundamentales la búsqueda de mecanismos orientados a la garantía de los derechos sociales de carácter universal, la imparcialidad y el acceso en condiciones de igualdad a los recursos, prestaciones y servicios por parte de la ciudadanía.

Es éste un proceso que viene a superar las concepciones asistencialistas de los modelos anteriores, consolidando derechos de carácter subjetivo y a las personas usuarias como portadoras de derechos y deberes, y que se ha visto reflejado en lo que han venido a conocerse como leyes de servicios sociales de tercera generación.

A pesar de que esta perspectiva ha supuesto un gran avance, presenta actualmente algunas limitaciones. La aparición de nuevas demandas cada vez más fragmentadas y cambiantes, reclama por parte de los servicios sociales un trato cada vez más personalizado. Se hace por tanto necesario, además de garantizar unos mínimos iguales para todas las personas, que los servicios sociales sean también capaces de responder a sus especificidades.

Las políticas de carácter universal entran en ocasiones por esta causa en conflicto con las lógicas de la intervención social que se desarrollan en esos servicios y que por su propia naturaleza deben basarse en la individualización y su concreción en contextos y situaciones específicas.

Esta doble realidad de los servicios sociales genera un contexto de alta complejidad que se traduce en ocasiones en dificultades, tanto en la relación profesional, como en el grado de satisfacción por parte de las personas usuarias, y en general, en el funcionamiento del engranaje institucional.

La simple implementación de modelos de calidad caracterizados por el enfoque al cliente, y una práctica organizacional al servicio de las personas basada en la planificación, la evaluación del impacto, la gestión de procesos y, en el mejor de los casos, la participación de las personas usuarias, aunque significan un gran avance, muestran algunas limitaciones. No podemos olvidar la importancia de los aspectos subjetivos y emocionales de la relación profesional – persona usuaria que se concibe en gran medida como en gran parte unidireccional, así como la importancia del contexto institucional en el que se desarrollan.

Algunos nuevos paradigmas como el centrado en la **ética del cuidado**[*] nos abren nuevas perspectivas que, sin olvidar la **ética de la justicia**, enfatizan la importancia de la interdependencia, el contexto institucional, la responsabilidad asumida hacia el otro y la importancia de preservar las relaciones, señalando como la resolución de estas dificultades no depende únicamente de la aplicación de principios universales, sino del análisis de las circunstancias concretas y de la atención a los individuos particulares envueltos en ellas.

Esta **perspectiva, no sólo de derechos, sino que sitúe los cuidados en el centro** supone, más que una propuesta metodológica, un imperativo al que los servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza vienen intentando dar respuesta durante los últimos años, compaginando el ejercicio de los derechos sociales y la mejora en la calidad en la atención con el desarrollo de una **estrategia** que partiendo de esta interdependencia y del análisis contextual, **se base en los cuidados tanto de los profesionales como de las personas usuarias.**

Sólo a partir del cuidado a los profesionales podemos invertir en el cuidado de las personas que se acercan a nuestros servicios, y es esa actitud de calidad en la atención la que refuerza a su vez la satisfacción personal y profesional. Se realimentan mutuamente.

Es una estrategia que incorpora para los servicios sociales de atención primaria aspectos de carácter metodológico-organizativos, normativos, de cuidados para los profesionales y las personas usuarias, así como otro tipo que permiten avanzar en el reconocimiento y dignificación del cuidado como una función político-social, que forme parte de las políticas públicas de servicios sociales y en el desarrollo de los servicios destinados a ello. Para ello se organiza en torno a **cinco ámbitos de actuación**:

El primero tiene que ver con el **ámbito normativo** y se encuentra vinculado de manera importante a esa perspectiva de derechos a la que nos referíamos anteriormente. Comprende el desarrollo de todas aquellas cuestiones que precisan una regulación normativa: **reglamentos de centros y prestaciones**, instrucciones y circulares (como por ejemplo las referentes a ayudas de urgencia, empadronamiento…), la definición de las **Cartas de Derechos y Deberes** y las cartas de servicio.

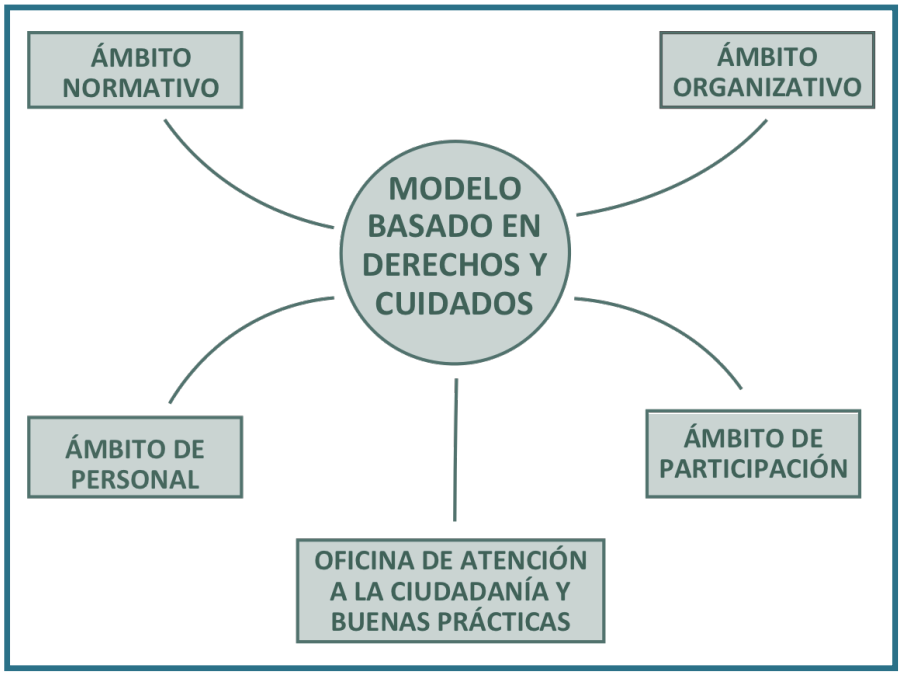
Este ámbito permite el ejercicio de manera reglada de todos los derechos y deberes, reduciendo al máximo los espacios de arbitrariedad e incertidumbre en el acceso a las

[*] *Carol Guilligan introdujo en 1982 esta perspectiva que enfatiza la importancia imperativa del vínculo afectivo, de comprender que las relaciones humanas son todas relaciones de dependencia, siempre frágiles y discontinuas. Estas relaciones son fundamentales para la adquisición de las competencias éticas y para convertirnos en seres humanos autónomos.*

prestaciones y servicios y potenciando el ejercicio de los mismos con un máximo de igualdad al considerar a las personas como portadoras de derechos.

El segundo ámbito tiene que ver con los **modelos organizativos**. Es necesario el diseño de modelos organizativos que tengan que ver con esta manera de entender los servicios sociales y sin los cuales la definición de cualquier tipo de filosofía o metodología de intervención sería poco más que un enunciado de intenciones.

En está línea se desarrolla el nuevo Modelo Organizativo de los Centros Municipales de Servicios Sociales que se está implementando en la actualidad, la reorganización de las propias estructuras centrales de los servicios y el trabajo que se está llevando a cabo en dipositivos como el Albergue Municipal, y en el resto de centros y servicios.



En lo que respecta al **personal**, éste es un elemento central para la implementación de cualquier política pública y muy especialmente de las de servicios sociales. Es necesario contar con la implicación y complicidad de los profesionales, aprovechando todo su conocimiento y experiencia y generando espacios para el intercambio y la escucha.

Para ello no solo basta **dotar suficientemente** de profesionales los servicios, cubrir bajas y vacantes, establecer mecanismos que permitan la movilidad y la rotación entre programas y centros. Es también básica la apuesta por la **formación y la supervisión**... fundamentales para el cuidado profesional, para la mejora en la realización de la tarea y que deben

sustentar el propio modelo. A éstos se une un trabajo sobre los **equipamientos,** de modo que garanticen unas buenas condiciones de trabajo y una atención digna.

El cuarto ámbito al que hacemos referencia en nuestra estrategia tiene que ver con la **participación** como un elemento fundamental que garantice unos servicios sociales de calidad a través de la voz a las entidades y la ciudadanía, cada uno desde su papel, potenciando los **órganos de participación** como el Consejo Sectorial de Acción Social y sus comisiones de trabajo como elemento fundamental, pero también profundizando en la **participación de las propias personas usuarias**, no sólo en sus procesos, sino también en el diseño y funcionamiento mismo de nuestros servicios sociales.

Por último, creemos que es necesario realizar actuaciones específicas en la línea de desarrollar los cuidados y los derechos de las personas usuarias. Es aquí donde se enmarca la **Oficina de Atención a la Ciudadanía y Buenas Prácticas** que desarrollamos a lo largo del presente documento.

La Oficina de Atención a la Ciudadanía y Buenas Prácticas en Servicios Sociales

La atención al ciudadano en el sistema de servicios sociales es un espacio en el que se canalizan sentimientos, necesidades, emociones, derechos y deberes. La comunicación es el elemento primordial de la relación entre usuarios y profesionales, siendo necesario incluir las habilidades de comunicación entre las competencias profesionales básicas.

El sistema de servicios sociales debe proporcionar información, que permita respuestas ágiles, normalizadas, adaptadas y eficientes, y que faciliten la accesibilidad al sistema.

Los usuarios son actores imprescindibles y un valor activo para el logro de resultados en términos de calidad y de seguridad. Es necesario reconocer el derecho y la competencia de la persona usuaria en la toma de decisiones sobre su proceso de autonomía y promoción y avanzar hacia una elección informada, que evite un consentimiento pasivo y el asistencialismo, respetando los valores y creencias personales. La información previa a la toma de decisiones ha de ser suficiente y útil para ejercer la autonomía, la corresponsabilidad y reducir las desigualdades.

Por eso las instituciones han de comprometerse a facilitar y adecuar sus instrumentos de participación y a incorporar las demandas de la ciudadanía en las decisiones y estrategias de las políticas sociales.

El sistema de servicios sociales es un gran patrimonio de la ciudadanía. Personas usuarias y profesionales tienen una parte de la responsabilidad en su sostenibilidad y su adecuada utilización. Es necesario fomentar la corresponsabilidad informada de los ciudadanos y ciudadanas y profesionales, y establecer los mecanismos para mejorar la transparencia y avanzar en la cultura de la evaluación.

Por eso es necesario crear y potenciar los servicios de atención al usuario, dotándolos de la capacidad y competencia necesaria.

1. Justificación

La puesta en marcha de una Oficina de Atención a la Ciudadanía y Buenas Prácticas tiene como objetivo desarrollar una perspectiva de los servicios sociales que más allá de la calidad en los servicios que se prestan, esté basada en una **opción ético-política que considera a las personas como portadoras de derechos y las sitúa en el centro de su acción**, en línea con la *Estrategia de Servicios Sociales Centrada en los Derechos y los Cuidados de las Personas*.

No debe contemplar únicamente una suma de normativas y procedimientos sino que debe ser una actitud que impregne **todos los niveles de la organización**. Sólo la implantación de una cultura organizativa en este sentido garantizará su adecuada implantación.

Con esta apuesta queremos avanzar en el compromiso de los servicios sociales públicos con las personas, asegurando con ello una actuación que tenga presente en todo momento su dignidad y **la calidez y calidad de la atención**.

Para ello son fundamentales la transparencia, la máxima información, la participación y la proactividad en la búsqueda de las buenas prácticas y la centralidad de la persona, además de la defensa efectiva de estos derechos.

2. El por qué de esta oficina (aproximación diagnóstica)

La trayectoria histórica en el desarrollo de los servicios sociales ha estado en muchos momentos vinculada a la beneficencia y él asistencialismo. Pese a su evidente evolución a lo largo de su historia que en los últimos años cada vez está más vinculada al reconocimiento de los derechos sociales como derechos subjetivos, lo que ha supuesto perder ese carácter graciable y paternalista, siguen existiendo algunas características en su naturaleza que hacen necesario profundizar en su mejora:

- La **fragilidad de los propios ciudadanos** que acuden a los servicios sociales, en situaciones que los hacen altamente vulnerables y, en muchos casos, sin conocimiento de los servicios, su funcionamiento y de sus derechos y deberes en ellos.
- La propia **naturaleza de las prestaciones y servicios** que se prestan desde los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) que precisan en muchos casos de una valoración profesional en parte subjetiva para acceder a los mismos.

- La necesidad de profundizar **en los criterios de atención**, funcionamiento y acceso a las prestaciones entre los diferentes centros de la red municipal y entre profesionales mejorando su equidad.
- La propia **estructura de los centros y servicios** en muchos casos más centradas en las necesidades de la organización y sus propias necesidades de funcionamiento que en las necesidades de los ciudadanos.
- **Falta de mecanismos de participación** de la ciudadanía en la mejora y diseño de los servicios que los sitúa en una posición de meros receptores pasivos.

3. El para qué de esta oficina (objetivos)

- Para potenciar una **cultura de calidad y centralidad de las personas** en servicios sociales.
- Para la promoción y **difusión de los servicios sociales y los derechos y deberes** de las personas usuarias.
- Para procurar el **cuidado de los ciudadanos y ciudadanas** que acuden a los servicios sociales.
- Para potenciar las **buenas prácticas en la atención** en los servicios sociales.
- Para generar **itinerarios claros y proactivos** para la realización de sugerencias y la presentación de quejas que redunden en la mejora de la atención.
- Para generar **mecanismos de participación** de la ciudadanía en la mejora y diseño de los servicios.

4. Marco Normativo

- LEY 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.
- DECRETO 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Aragón.
- DECRETO 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.
- Reglamento Consejo Sectorial de Acción Social
- Reglamento Municipal de Centros Municipales de Servicios Sociales (en desarrollo).
- Reglamento Municipal de Ayudas de Urgente Necesidad
- Reglamento Municipal de Prestaciones Sociales Domiciliarias
- Reglamento y Normas de Régimen Interno del Albergue Municipal

- Reglamento y Normas internas de la Residencia Casa de Amparo
- Ordenanza de los Centros Municipales de Convivencia para Personas Mayores
- Ordenanza Municipal de la Casa de las Culturas y la Solidarida

5. Líneas estratégicas/fuerza

La Oficina de Atención a la Ciudadanía y Buenas Prácticas está estructurada en torno a cuatro líneas estratégicas o fuerza que enmarcan sus actuaciones:

LÍNEA 1: Promoción de los Derechos y Deberes de la Ciudadanía

-

LÍNEA 2: Ética, Calidad y Buenas Prácticas

LÍNEA 3: Atención a la Ciudadanía

LÍNEA 4: Participación

LÍNEA 1: Promoción de los Derechos y Deberes de la Ciudadanía

1. Objetivos

- Dar a conocer a las ciudadanas y ciudadanos los derechos y deberes en los materia de servicios sociales.
- Informar a la ciudadanía de los servicios y prestaciones que se dan desde los CMSS y desde los servicios especializados, así como los requisitos que se establecen para acceder a los mismos.
- Mejorar el conocimiento de los profesionales en derechos y deberes de las personas usuarias de servicios sociales.
- Formar a los profesionales y a la ciudadanía en materias de convivencia y de políticas sociales especialmente sensibles (inmigración, refugio, ayudas sociales, exclusión…).
- Educar en positivo: toda intervención profesional debe ser educadora y poner de relieve los valores humanos presentes en los ciudadanos.

2. Actuaciones

- Elaboración de la carta de derechos y deberes de la ciudadanía en el sistema de servicios sociales en base a la elaborada por el Gobierno de Aragón.
- Diseño de un documento sencillo y comprensible para toda los ciudadanos y ciudadanas que se facilitará en los Centro Municipales de Servicios Sociales así como en los especializados.
- Elaboración de cartera de servicios y prestaciones de los CMSS y de los especializados.
- Inclusión de las carteras de servicios en los procedimientos de acogida a los nuevos profesionales.
- Difusión de las mencionadas Cartas de Derechos y Deberes desde colegios profesionales y sociedades científicas relacionadas con los profesionales sanitarios y sociales.
- Formación a los profesionales municipales de servicios sociales en materia de derechos y deberes.
- Incluir en los planes anuales de formación continuada, al menos un curso sobre derechos y deberes de los usuarios.

LÍNEA 2: Ética, Calidad y Buenas Prácticas

La oficina tiene un carácter proactivo y propositivo impulsando mejoras en el funcionamiento de los Centros Municipales de Servicios Sociales y el resto de centros y servicios, identificando, destacando y difundiendo las mejores prácticas de los centros y servicios como forma de reconocer el buen trabajo realizado y de promover esas buenas prácticas en otros contextos.

Estas buenas prácticas podrán surgir de los informes elaborados, de los procesos y espacios de participación de la ciudadanía y de los profesionales del servicio. Y se recogerán en una *Guía de Buenas Prácticas*.

1. Objetivos

- Garantizar el acceso de los ciudadanos a los Servicios Sociales Municipales en condiciones de igualdad.
- Garantizar la existencia en cada servicio de protocolos para recoger las quejas y sugerencias de los ciudadanos así de cómo se realiza su difusión dentro del mismo.
- Difusión de proyectos de buenas prácticas en servicios sociales.
- Recoger las propuestas de formación que desde los CMSS se puedan realizar con respecto a las dificultades que surjan en relación a la atención al ciudadano (ejemplo relacionarse ante el conflicto, técnicas diferentes).
- Facilitar y promover estrategias formativas en relación al cuidado entre los profesionales.
- Elevar informes respecto a su cometido a los órganos competentes y los espacios de participación establecidos para su debate y la elaboración de conclusiones.
- Promover la participación de las personas usuarias en los procedimientos de evaluación de servicios y centros, así como en las iniciativas de carácter participativo que se impulsen.

2. Actuaciones

- Exponer de forma bien visible en cada uno de los centros de servicios sociales el derecho a realizar sugerencias y reclamaciones, informando de cómo hacerlo efectivo.

- Ofrecer los materiales más apropiados para facilitar la presentación de quejas y reclamaciones, ayudando en esa tarea a todas las personas que lo precisen.
- Favorecer procesos de supervisión y espacios de encuentro entre los profesionales para la mejora del rol profesional.
- Recogida y difusión de proyectos y programas de buenas prácticas, poniendo de relieve las realizadas por los propios Servicios Sociales Municipales.
- Seguimiento de protocolos de los Servicios Sociales Municipales para recoger quejas de las ciudadanas y ciudadanos.
- Elaboración de indicadores y estudios sobre la calidad de la atención en los centros de servicios sociales.
- Elaboración de un informe anual en el que se evalúe el funcionamiento de los servicios sociales en lo relativo a la atención y el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas usuarias de servicios sociales.

LÍNEA 3: Atención a la Ciudadanía

La atención a la ciudadanía comienza en los propios servicios sociales y es en ellos donde debe facilitarse y favorecerse la tramitación de quejas y sugerencias respecto a la atención que prestan. Para ello, como ya se ha dicho anteriormente, se articularán los protocolos necesarios para la articulación de quejas y sugerencias.

La oficina dispondrá de un horario de atención para aquellas personas que por diferentes motivos precisen de un apoyo especial para ejercer su derecho de queja y sugerencia, y asesorar a los usuarios en cuanto a las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes.

Este recurso será siempre subsidiario de los mecanismos establecidos en los propios servicios sociales y en ningún caso esta oficina sustituirá las responsabilidades que sobre la gestión del personal, el establecimiento de medidas, y la resolución de las posibles reclamaciones tengan las direcciones de los centros, la Jefatura de Servicio o cualquier otro órgano establecido.

Desde esta oficina se promoverán y establecerán protocolos para la atención de las quejas y sugerencias de la ciudadanía en relación a la atención recibida tanto en los propios servicios sociales como en los servicios centrales de acción social u otras instancias.

1. Objetivos

- Facilitar a la ciudadanía los medios más idóneos para que pueden presentar sus quejas y reclamaciones, garantizando la existencia en cada servicio social municipal de protocolos para recoger las quejas y reclamaciones.
- Dar respuesta a las quejas y reclamaciones que los ciudadanos presenten con relación al acceso, al trato…., o las prestaciones o servicios prescritos por las profesionales.
- Asesorar y apoyar a las personas usuarias de servicios sociales en la realización y trámite de quejas y reclamaciones.
- Establecer mecanismos para el registro y seguimiento de las sugerencias, quejas y reclamaciones que la ciudadanía u otras instituciones (Justicia de Aragón) o entidades hagan llegar por cualquier medio.
- Elevar informes respecto a su cometido a los órganos competentes y los espacios de participación establecidos para su debate y la elaboración de conclusiones.

- Elaborar un informe anual en el que se evalúe el funcionamiento de los servicios sociales en lo relativo a la atención y el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas usuarias de servicios sociales.
- Promover la participación de las personas usuarias en los procedimientos de evaluación de servicios y centros, así como en las iniciativas de carácter participativo que se impulsen.
- Proponer mejoras en el funcionamiento de los centros de servicios sociales, así como reconocer, destacar y difundir las mejores prácticas de los centros y servicios como forma de reconocer el buen trabajo realizado y de promover esas buenas prácticas en otros contextos.

2. Actuaciones

- Llevar un registro de quejas, reclamaciones y sugerencias recibidas.
- Establecer tipología de las quejas y reclamaciones.
- Llevar seguimiento de los contenidos, tiempos de resolución y de respuesta ante las mismas.
- Participar en las comisiones existentes o que se pongan en marcha para la resolución de las quejas, reclamaciones y sugerencias.
- Elaborar informes de mejora en relación a las quejas y sugerencias recibidas.

LÍNEA 4: Participación

La concepción de la persona como portadora de derechos a partir de la cual debe vertebrarse toda la actuación de los servicios sociales conlleva necesariamente potenciar su protagonismo no como meros receptores de las actuaciones de los servicios sociales sino también en sus propios procesos y, en una mirada mucho más amplia, en la configuración y mejora de los servicios.

Sólo a través de la participación, so pena de caer en una suerte de despotismo ilustrado, podremos garantizar la mejora constante en la atención desde una perspectiva de derechos para las personas.

1. Objetivos

- Dar a conocer los servicios sociales a las entidades ciudadanas implicadas en la gestión de recursos sociales.
- Recoger y testar el sentir de la ciudadanía a través de las entidades sociales
- Dar cabida a los diferentes colectivos en la programación, colaboración y ejecución de campañas de forma que sean amplificadores de nuestra acción
- Promover foros ciudadanos y acciones de formación de los profesionales relacionadas con la garantía de derechos y la calidad de la atención de las personas usuarias de servicios sociales.
- Promover la participación de agentes y entidades sociales en la mejora de los servicios sociales y su atención a través de una comisión del Consejo Sectorial de Acción Social
- Promover la participación de los territorios a través de comisiones en las Juntas Municipales de Distrito.
- Promover la participación de las personas usuarias de servicios sociales.

2. Actuaciones

- Realizar encuentros anuales o bianuales con las entidades para devolver la información recogida a través de la oficina y recoger sus aportaciones.
- Crear un equipo técnico para la difusión de las campañas y acciones de la oficina en la que estén representados los colectivos y entidades.
- Implementar un modelo sencillo y accesible de sugerencias y mejoras en las Juntas de Distrito.

- Realizar al menos una vez al año una jornada de “puertas abiertas” en los Centros Municipales de Servicios Sociales especializados y comunitarios para ofrecer información y resolver dudas a los ciudadanos.
- Poner en marcha una Comisión de Calidad para la participación anual en el Consejo sectorial de Acción Social.

6. Ámbito de actuación y dependencia orgánica

Las medidas que en ella se exponen se refieren inicialmente a los Servicios Sociales Comunitarios y más concretamente a los **Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS)**, como puerta de entrada fundamental al sistema, pero también a los centros y servicios de **Servicios Sociales Especializados**, sin descartar su extensión al resto de servicios del Área de Derechos Sociales en función de su evolución. La dependencia orgánica y funcional de la Oficina será de la **Coordinación de Área**.

7. Ubicación, funcionamiento y recursos.

La oficina se encuentra físicamente ubicada en la **octava planta del Centro Cívico Delicias** (Avda. Navarra, 54).

Su funcionamiento será de **mañana y tarde** en horario por determinar. Se garantizarán horarios de atención suficientes a los ciudadanos y ciudadanas en ambos tramos horarios tanto de acceso libre como de acceso con cita previa.

Lo oficina contará con los recursos, tanto humanos, como materiales, económicos, técnicos y de equipamiento suficientes para su adecuado funcionamiento y puesta en marcha.

Las tareas de la Oficina serán llevadas a cabo como mínimo por **dos personas con perfil y experiencia en servicios sociales** (trabajo social, educación social, psicología o técnico/a auxiliar sociocultural) y podrá contar con el apoyo administrativo que se determine.