

# LA ANTENA SOCIAL: UNA NUEVA FILOSOFIA DE TRABAJO EN SERVICIOS SOCIALES

## 1. INTRODUCCION

### 1.1. Los recursos sociales en el Ayuntamiento

La política de Bienestar Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se ha desarrollado, desde el Departamento de Intervención Social, mediante un modelo mixto que combina dos tipos de organización:

- organización vertical y centralizada de Servicios Especializados por sectores de población (Servicio de Infancia y Familia, Servicio de Tercera Edad, Servicio de Inserción Social de Colectivos Marginados).
- organización horizontal y desconcentrada de Servicios Sociales de Atención Primaria o Servicios Sociales de Base, polivalentes y dirigidos a toda la población, distribuidos por los distintos barrios de la ciudad.

Ambos niveles de intervención social se complementan con un servicio permanente y subsidiario que actúa en el momento en que se produce la crisis o la emergencia social —el Servicio Municipal de Urgencias—.

Por último, este modelo de intervención se plasma geográficamente en ocho zonas administrativas, compuestas por una agrupación de barrios, dotadas cada

una de ellas de otros tantos Centros Cívicos, expresión espacial de la intervención social desconcentrada de la Administración Local.

### 1.2. Los riesgos del crecimiento

El Departamento de Intervención Social experimenta en los últimos años un crecimiento acelerado en su estructura, organigrama y funciones. Este crecimiento conlleva una serie de riesgos que preocupan tanto a la dirección política como a la dirección técnica.

Como fórmula experimental para evitar estos riesgos, el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pone en marcha el llamado Sistema de Antena Social.

Mediante dicho sistema se pretende:

- Dinamizar los flujos de comunicación (arriba-abajo, izquierda-derecha) en el organigrama para prevenir la pérdida de rapidez en la respuesta a las situaciones-problema del ciudadano.
- Agilizar y adecuar la aplicación de los recursos a las situaciones-problemas para prevenir la pérdida de flexibilidad en las respuestas y que éstas conduzcan a un trabajo social sobre la persona como un todo (no

parcelada de acuerdo con el recurso existente y disponible desde nuestra «ventanilla» administrativa).

- Mejorar la coordinación entre los servicios dentro del Departamento. Evitando la excesiva compartimentación, que puede conducir a un desaprovechamiento de los recursos compartidos y a un afán incrementalista no fundado sobre las necesidades de los ciudadanos.
- Desarrollar la conexión del Departamento como un todo con otras entidades/instituciones/departamentos municipales relacionados con el Bienestar Social.
- Aumentar la motivación de los profesionales en la detección prematura de las necesidades poniendo en marcha vías adecuadas y ágiles para canalizarlas. La inexistencia de tales vías podría suponer el desarrollo insuficiente de los programas preventivos, principio fundamental sobre el que ha de basarse el Departamento de Intervención Social.

Con este sistema se pretende que todos los profesionales tengan la sensibilidad y la motivación como para detectar problemas en sus fases prematuras, encuentren la vía adecuada para plantearlas y se disponga de respuestas ágiles y flexibles.

El Sistema de Antena Social organizativamente supone la puesta en marcha de una Unidad Operativa que funciona de forma transversal a todos los servicios y depende directamente de la Dirección del Departamento.

Dicha unidad trata de recoger de forma directa las inquietudes de los profesionales, las estudia y contrasta con informaciones de otras fuentes (estadísticas sociales, bases de datos externas o internas...) y diseña posibles soluciones.

Dichas soluciones se trabajan conjuntamente con las jefaturas de los servicios incorporándose a los mismos aquellas que se consideren adecuadas y garantizándose una respuesta a los profesionales que en su día sirvieron como elemento informador primario mediante contacto periódico y directo con la Unidad Operativa.

En definitiva, una unidad de diagnóstico y planificación que se encuentra al margen de los procesos de gestión, sirve de apoyo para la planificación a la dirección del Departamento y a los jefes de servicio, motiva a los profesionales hacia la

prestación de un servicio de calidad poniendo el acento en la prevención y es capaz de dar respuesta inmediata a las situaciones que así lo requieran.

### 1.3. El presente trabajo

Este trabajo recoge la experiencia desarrollada por el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el periodo comprendido entre Abril de 1994 y Junio de 1995 en la puesta en marcha y desarrollo del Sistema de Antena Social..

## 2. LA FASE DEL DISEÑO DEL SISTEMA DE ANTENA SOCIAL: LA PUESTA EN MARCHA

En Abril de 1994 se aprueba en el Departamento de Intervención Social (entonces denominado Bienestar Social) el proyecto de Antena Social; se pone en marcha la nueva estructura en el Departamento que sirva para dinamizar y aglutinar las actuaciones necesarias que hagan efectivo el nuevo sistema de trabajo y se comunican los cambios a todos los servicios del propio Departamento así como a otros Departamentos y Servicios Municipales relacionados de alguna forma con la intervención social.

En dicho proyecto se describe el Sistema de Antena Social como un «*Servicio de detección avanzada de las necesidades sociales*».

El planteamiento que se incluye en el proyecto es el de querer «pasar de una reacción de los servicios ante la demanda explícita y de prevención genérica a una fase de búsqueda y localización de la demanda allí donde se produce y de su análisis en estadios tempranos que permita la prevención más concreta».

A tal fin se denomina Unidad Operativa o Escuchas Avanzadas del sistema a los diferentes profesionales de la red de servicios sociales municipales: miembros de los equipos de los Centros Cívicos, miembros de los equipos de los servicios especializados y trabajadores sociales del Servicio Municipal de Urgencias, es decir todos, los agentes sociales existentes en la red municipal de servicios sociales.

El Servicio Municipal de Urgencias se constituye en órgano de intervención inmediata en situaciones de emergencia del Sistema de Antena Social, y, al mismo tiempo, se asigna a dicho servicio la función de asistencia social y especial segui-

miento a las personas (y a sus familias) que han sido detenidas por la Policía Municipal.

De nueva creación, en cambio, es la Unidad Receptora del Sistema de Antena Social; las funciones que se le atribuyen son: sistematización y análisis de la demanda, dinamización de la búsqueda activa y diseño de las respuestas.

Dado lo novedoso de los objetivos marcados y, puesto que afectan a todos los servicios del Departamento, se consideró oportuno recabar la opinión, a partir del proyecto inicial y de las fases de implantación, de los Servicios Sociales de Base y de los Servicios Especializados.

Las aportaciones de los profesionales sirvieron para dar cuerpo a la idea inicial y crear un marco teórico y un Programa de Funcionamiento.

Una vez realizado el diseño se procedió a la presentación del Sistema de Antena Social en distintos Departamentos y servicios municipales, en concreto: Departamento de Educación, Servicio de Juventud, Departamento de Protección Ciudadana, Departamento de Salud Pública y Consumo, Departamento de Promoción Económica y Empleo, y Departamento de Informática.

Así mismo, se mantuvieron reuniones con aquellas instituciones con las que era necesario establecer una adecuada coordinación: Centros de Salud de Atención Primaria, Servicios de Atención al Detenido, Comisión de Asistencia Social Penitenciaria..., informándoles del Sistema de Antena Social y llegando a establecer protocolos de coordinación con ellos.

### 3. DEFINICION DE LA ANTENA SOCIAL

Las reuniones con los profesionales del Departamento llevaron a concretar la formulación del proyecto inicial en los siguientes términos:

#### 3.1. ¿Qué es la Antena Social?

Se trata de: «un sistema de trabajo, mediante el cual, todos los servicios implicados persiguen unos mismos objetivos como son: la búsqueda y la localización de las necesidades y problemáticas sociales allí donde se producen y el análisis de las mismas en estadios tempranos para articular actuaciones de respuesta inmediata y de previsión y prevención sistematizadas».

Esta definición implica varias consideraciones:

- Se trata de una forma de trabajo que se implanta en una organización ya establecida y que afecta a todos y cada uno de los elementos que forman parte de esa organización. No se trata de un nuevo servicio.
- Se trabaja no únicamente en la detección y análisis de necesidades y problemáticas sociales sino también en las respuestas que se están dando y que se pueden dar a las mismas.
- Hay por tanto una idea de circularidad propia de los sistemas. Se estudian las repercusiones de actuaciones anteriores y se reprograman de acuerdo a la experiencia.

#### 3.2. ¿Qué elementos intervienen?

El ámbito en el que se integra el sistema es el Departamento de Intervención Social y cuenta con tres elementos con distinto nivel de implicación:

- Servicios del Departamento Municipal de Intervención Social:  
Son agentes de búsqueda y de notificación de situaciones. Asimismo aplican los recursos correspondientes a su ámbito de actuación.  
Son:
  - Servicio Municipal de Urgencias
  - Técnicos de los Servicios Especializados
  - Directores y responsables de Centros Cívicos
  - Técnicos de los Centros Cívicos
- Unidad receptora:  
Se trata de una mínima estructura creada al objeto de dinamizar y globalizar el Sistema de Antena Social, haciendo factible, con la colaboración de todos los agentes implicados, el desarrollo del mismo.
- Agentes colaboradores municipales:  
Se trata del resto de los Departamentos municipales, los cuales prestan su colaboración en las materias en las que existe contacto respecto de las actuaciones del sistema de antena social.
- Agentes colaboradores externos:  
Se trata de otras instituciones, la iniciativa social y los propios ciudada-

nos en cuanto que instancias que colaboran en la consecución de los objetivos del sistema de antena social.

#### **4. LA UNIDAD RECEPTORA DEL SISTEMA**

##### **4.1. ¿Quién la compone?**

Esta compuesta por un responsable, dos técnicos y un administrativo.

##### **4.2. ¿Qué funciones desempeña?**

- Recepción de la información. Elaborar dispositivos para que ésta sea ágil, fácil de notificar.
- Tratamiento de la Información. Análisis de la misma. Elaboración de instrumentos de sistematización de la demanda.
- Comunicación de la información a todos los elementos que forman parte del sistema de antena social.
- Diseñar, organizar respuestas inmediatas, actuaciones urgentes en situaciones de necesidad social.
- Proyectar respuestas de previsión y prevención en situaciones de necesidad social.
- Colaborar con los diferentes Servicios para facilitar la puesta en marcha o la adecuación de las citadas respuestas de previsión y prevención, (actuaciones, procedimientos, metodología de intervención).
- Evaluación y control de calidad de las acciones realizadas por el Departamento de Intervención Social y su adecuación a las demandas sociales.
- Identificar, coordinar, sistematizar la colaboración con organismos ajenos al Departamento (intra-extra-municipales) que también inciden en la atención y resolución de las situaciones-problema y necesidades sociales.
- Investigar en profundidad las situaciones problemáticas que, diferentes colectivos excluidos socialmente o en riesgo de exclusión padecen.

#### **5. NUCLEOS DE INTERVENCION**

Corresponde a la Unidad Receptora recibir, de los Servicios Internos del

Departamento, la notificación sobre aquellas situaciones especiales, inauditas, nuevas y/o urgentes que demanden creación de soluciones «especiales» o «desbloqueo» de recursos ya existentes (propios y ajenos al Departamento).

Así mismo, la unidad receptora centraliza las notificaciones de situaciones problemáticas producidas desde otras redes institucionales o asociativas.

En el supuesto de que estas situaciones requieran una intervención de trabajo social sobre una persona/familia concreta, será el servicio municipal de urgencias quien realice las actuaciones pertinentes.

El conocimiento de todas las situaciones planteadas permite a la unidad receptora poner en marcha los siguientes núcleos de actuación:

- Sobre situaciones que impliquen la mejora de programas y servicios que actualmente existen en el Departamento.
- Sobre situaciones que impliquen la puesta en marcha de nuevos medios o recursos dentro del Departamento.
- Sobre las situaciones que signifiquen coordinación con otros organismos.

#### **6. EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE ANTENA SOCIAL: PRIMEROS RESULTADOS**

##### **6.1. Situaciones planteadas a la Antena Social**

Para sistematizar y analizar la información recibida se diseñó una plantilla de notificación de los casos o situaciones detectadas u observadas desde la misma Antena Social, de tal forma que permitió estructurar las situaciones planteadas en diferentes temas o posibles proyectos de trabajo para la Unidad Receptora de Antena Social.

Las cuestiones planteadas fueron básicamente de los siguientes tipos:

- Situaciones de necesidad no suficientemente cubiertas por los recursos existentes: extranjeros en situación de ilegalidad, ayuda económica insuficiente para el alquiler de vivienda, etc..
- Efectos secundarios de carácter perverso producto de la aplicación de los recursos del Departamento (cro-

nicidad de las atenciones, clientelismo en las actividades...).

- Cobertura inadecuada de necesidades como resultado de la falta de coordinación con otras Instituciones en materias fronterizas con servicios sociales (sanidad, juzgados, etc..)
- Nuevas situaciones de necesidad que surgen como consecuencia de desajustes sociales y familiares para los cuales no hay respuesta específica desde los servicios sociales (ludopatía, afrontamiento del stress, etc..).

A partir de dichas cuestiones se elaboró un informe en donde se señalaban dichas situaciones estructurándolas en núcleos de intervención o temas a desarrollar por la Unidad Receptora de Antena Social, se proponían posibles soluciones para cada uno de ellos y se trasladó a los órganos de decisión al objeto de establecer las prioridades de trabajo.

## **6.2. Proyectos de trabajo realizados**

Una vez presentados los informes mencionados se iniciaron tres proyectos de trabajo. A continuación se ofrece una síntesis de cada uno de ellos y las propuestas de intervención municipal que incluyen:

### **6.3. La intervención municipal durante el proceso de «detención-cárcel-libertad»**

Una de las cuestiones que apareció con frecuencia en las reuniones que la antena social mantuvo con los diferentes profesionales del departamento, son las situaciones de desatención de determinadas personas con problemas relacionados con la justicia.

Con el objetivo de analizar esas situaciones, cuantificarlas y estudiar las posibilidades de intervención que el Ayuntamiento tendría sobre las mismas, la Antena Social realizó un estudio-diagnóstico en el que se contemplaba el proceso de relación del ciudadano con la justicia en sus distintas fases:

- la detención
- los juzgados
- la cárcel
- la libertad

De esta forma se analizaron las posibilidades de intervención municipal en

cuestiones tales como: la asistencia al detenido en el momento en que se produce la detención, la asistencia a las familias de los detenidos, la colaboración con los juzgados en la elaboración de los informes sociales, la oferta de recursos municipales para el cumplimiento de las penas, los pisos de acogida para presos con permisos, la formación dentro y fuera de la cárcel, los recursos socioculturales a disposición de los presos y ex-presos, etc.

Alguno de estos servicios vienen siendo prestados por el Ayuntamiento y otros, como la asistencia social al detenido se han puesto en marcha a raíz de este trabajo.

En este caso el papel de la Antena Social ha sido:

- Enfocar un problema como proceso global a partir de múltiples informaciones dispersas procedentes de diversos actores que intervienen de forma no siempre coordinada.
- Ubicar a la institución municipal dentro de este proceso dando cuenta de lo que se hace sobre el tema desde los distintos departamentos.
- Proponer servicios y programas nuevos y mejoras en los ya existentes.

La continuación del proceso de trabajo implica una toma de decisiones políticas en relación a las propuestas, así como la asignación de tareas a cada servicio y/o departamento.

La Antena Social hará un seguimiento de las acciones que se desarrollen a partir de este trabajo

## **6.4. Proyecto de intervención sobre inmigrantes**

Un colectivo que acude con frecuencia a los centros municipales y para el que no existe una respuesta específica es el de los inmigrantes, estén en situación legal o no. Así mismo, a través de los profesionales se conocen familias de este colectivo necesitadas pero que, por desconocimiento, no demanda recursos sociales.

La Antena Social percibió esta situación y se propuso la realización de un estudio que permitiese articular una respuesta desde la institución municipal a las necesidades de este colectivo.

En dicho estudio se cuantificaron y cualificaron las necesidades del colectivo a partir de: Padrón Municipal, Ficha Social

de los Servicios Sociales y otras aportaciones.

A partir de estos datos se constituye una Comisión coordinada por la Antena Social y constituida por instituciones y asociaciones que trabajan para el colectivo de inmigrantes. Dicha Comisión elabora una serie de propuestas de intervención en los servicios sociales además de en los ámbitos de educación, cultura, sanidad, participación ciudadana, vivienda, empleo y protección ciudadana.

Se desarrolla en particular una propuesta relativa a la confección de un registro de inmigrantes en la ciudad que dé acceso a estas personas a los recursos y prestaciones municipales así como de otros recursos de otros ámbitos de la protección social, como son la sanidad y la educación.

En este caso el papel de la Antena Social ha sido:

- Recoger y analizar informaciones y datos procedentes de diversas fuentes.
- Enfocar el papel del Ayuntamiento respecto de la atención a los inmigrantes.
- Reunir en una única Comisión a todos cuantos, en la ciudad, intervienen con el colectivo estudiado.
- Diseñar y desarrollar propuestas de intervención en colaboración con los miembros de la Comisión.

A partir de este momento se requiere una toma de decisiones políticas para, a continuación, asignar el desarrollo y la gestión de las propuestas aprobadas a los servicios y/o departamentos del Ayuntamiento.

La Antena Social hará un seguimiento de las acciones que se desarrollen a partir de este trabajo

### **6.5. Estudio de las ayudas municipales en concepto de vivienda**

Múltiples fueron las situaciones que, en relación a la vivienda, se plantearon en las reuniones que se mantienen con los distintos profesionales:

Entre ellas, por ejemplo: Las cuantías de las ayudas para alquiler de la vivienda son escasas; a las familias no les llega para hacer frente a los créditos hipotecarios; los jóvenes no pueden independizarse; las pensiones donde alojamos a los beneficiarios de las prestaciones municipi-

pales no cumplen las condiciones higiénico-sanitarias; etc.

A la luz de estas cuestiones cabe preguntarse cuál es el papel del Departamento de Intervención Social en la política municipal de vivienda.

El trabajo de la Antena Social consistió, en este caso, en cuantificar las ayudas económicas en concepto de vivienda que se estaban dando, ver de qué tipo eran, quiénes se beneficiaban de las mismas y en qué barrios y calles de la ciudad se concentraban.

Como conclusión se obtuvo que el Ayuntamiento, a través de las ayudas económicas para la vivienda, tiene alguna relación con buena parte de los alojamientos en pensiones o cesiones privadas que se producen en la ciudad.

Es decir, juega un papel importante en el mercado inmobiliario de la ciudad, papel que podría optimizarse.

El informe correspondiente con sus conclusiones y propuestas de intervención se puso a disposición de los Departamentos municipales con competencias en materia de vivienda, siendo punto de partida para la creación de una Comisión Interdepartamental de vivienda.

En este caso el papel de la Antena Social ha servido para:

- Analizar bajo un nuevo enfoque la información que ya se disponía en el Departamento.
- Estudiar utilidades alternativas de los recursos económicos empleados.
- Proporcionar un papel activo al Departamento de Intervención Social en la Política Municipal de Vivienda.

## **7. PUNTOS DE REFLEXION**

El año transcurrido ha servido para poner en evidencia alguna de las dificultades con las que puede tropezar el Sistema de Antena Social, así como los peligros que debieran evitarse.

### **7.1. La Antena Social concebida como una unidad de gestión más**

Según esto, la Antena Social pasaría a ser otro servicio en concurrencia con el resto de los servicios del Departamento, que se encargaría, no de complementar

funcionalmente la actividad de los mismos, sino de duplicar sus funciones.

Esta visión equivocada de Antena Social obstaculizaría la colaboración. La Antena Social ha de ser concebida como un elemento transmisor que optimiza los procesos de tratamiento de la información, aporta elementos para la planificación, así como una visión global del Departamento y apoya a los servicios.

#### **7.2. La Antena Social concebida como un elemento fiscalizador de la Dirección del Departamento**

El equipo de Antena Social no ha de ser percibido como un elemento «opuesto» a los servicios del Departamento, sino como un recurso al cual se puede «contratar» desde cada servicio, unos colaboradores prestos a aportar información e ideas para la mejora de los servicios

#### **7.3. La Antena Social concebida como una moda**

Que, tras un fuerte impulso inicial, se diluye en el quehacer cotidiano de la gestión.

Por ello, es importante mantener contactos periódicos y directos con los profesionales y, sobre todo, dar respuestas las cuestiones que aquellos planteron con anterioridad.

En este punto, la Dirección del Departamento juega un papel crucial, apoyando y legitimando en todo momento al equipo permanente de la Antena Social.

#### **7.4. La Antena Social concebida como un servicio fuera del Departamento**

Si bien no tiene funciones de gestión de programas, la Antena Social ha de

conocer el funcionamiento y lo que acontece en el Departamento; no puede ser el último en enterarse de todo, siendo como son «una unidad de detención avanzada de las necesidades».

#### **7.5. La Antena Social concebida como unos contables de la actividad de los servicios**

No se trata de contar el número de usuarios de un programa ya que el propio servicio ha de ser capaz de conocerlo.

La Antena Social trata más bien de describir efectos secundarios, perversos o no, alternativas a los recursos, causas de las necesidades, vinculaciones del problema a otros sistemas de protección social, etc.

Es importante el papel del equipo de Antena Social como analista de lo que ocurre y la respuesta que se le da y lo que puede ocurrir en un futuro y las posibles respuestas.

Para ello ha de buscarse un equilibrio en el trabajo día a día, vinculado a la realidad más inmediata y necesario para impregnarse de los procesos de la organización, y el trabajo a medio y largo plazo capaz de abstraer, analizar y proyectar un futuro.

Es preciso, por último, que el Equipo de antena tenga un acceso a la información y al diseño de los sistemas de recogida de la misma, los cuales habrán de conjugar unificadamente los objetivos de gestión con los de planificación (información estadística), que pueden resultar más relevantes a medio y largo plazo.

**M- José Lecertúa Goñi  
Gonzalo Sáez Azkoaga  
Olga Oteiza Arjona**