

ESTRATEGIAS Y OPORTUNIDADES DE CAMBIO Y MEJORA DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

M.^a JESÚS BREZMES NIETO ¹

Fecha de recepción: Mayo de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: Junio de 2010

RESUMEN: El artículo parte de afirmaciones esenciales que conforman un planteamiento marco sobre los servicios sociales y el papel de las entidades locales. Trata de identificar, en primer lugar, la razón de ser de los servicios sociales municipales en el contexto de un sistema de servicios sociales, del que se destacan sus dificultades internas ante los procesos de cambio social, organizativo, económico y tecnológico. En segundo lugar se describen sucintamente las tendencias del entorno y la posición de las organizaciones de servicios sociales y los avances realizados en ellas. El tercer bloque de contenidos resume las propuestas en materia de dirección estratégica, calidad y tecnologías de información y comunicación, para pasar a plantear un enfoque básico para la simplificación de las estructuras de los servicios sociales municipales, y la organización de servicios y equipamientos. Por último se indica la necesidad de suficiencia presupuestaria, indicando muy someramente fuentes de financiación.

PALABRAS CLAVE: Sistema, Servicios sociales municipales, Fragmentación, Coordinación y coherencia, Tendencias, Estrategia, Calidad, Reingeniería, Estructuras, Equipos, Servicios de proximidad.

Strategies and chance to get some change and improvement of the municipal social services

ABSTRACT: This article is essential statements that form a framework approach on social services and the role of local authorities. Try to identify, first, the reason for the municipal social services in the context of a social service system, which highlights its internal problems before the processes of social change, organiza-

¹ Diplomada en Trabajo Social, Master en Consultoría de procesos de Desarrollo de Organizaciones Responsable del Área Social de Yntegra Consultores. e-mail: mbrezmes@yntegraconsultores.es. El artículo sintetiza la ponencia presentada en el VIII Foro de Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas, en la que se planteó el contenido básico del documento «Propuesta para la configuración de un modelo actualizado para los Servicios Sociales Municipales» (documento elaborado por encargo de la Federación Española de Municipios (FEMP) que será editado en fechas próximas.

tional, economic and technological development. Secondly, we briefly describe the trends of the environment and the position of social service organizations and the progress made in them. The third section outlines the proposed content in strategic management, quality and information and communication technologies, to move to propose a basic approach to simplify the structure of the municipal social services, and organization of services and equipment. Finally, indicate the need for sufficient budget, indicating very briefly funding sources.

KEY WORDS: system, municipal social services, fragmentation, coordination and consistency, trends, strategy, quality, reengineering, structures, equipment and local services.

INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS MARCO

*Hacia la universalización - Fortalecer el sistema público -
Alto protagonismo de las entidades locales -
Agilidad, flexibilidad, accesibilidad, cercanía... ¡Más eficaces! -
Contar con otros actores*

Se plantean como principios marco porque afectan a la identidad del modelo y porque se han reclamado ampliamente por muy diferentes intervinientes en el Sistema de Servicios Sociales.

Las afirmaciones son las siguientes:

1. Es que es necesario avanzar progresivamente en la universalización del derecho a los servicios y prestaciones básicas² de servicios sociales.
2. Necesitamos fortalecer el sistema público³ de servicios sociales, porque solo un sistema público sólido puede garantizar los derechos sociales y el acceso sin discriminación alguna a los servicios y prestaciones. Por lo tanto, el acceso, la valoración y la prescripción, la planificación y la garantía de la calidad en la provisión de servicios (facultad de inspección) son competencias del sistema público indelegables.

² «Información, orientación, asesoramiento y tratamiento social personalizado y comunitario; apoyo a la convivencia y ayuda a domicilio; acogida/alojamiento alternativo; prevención e inserción social; cooperación social: apoyo al tejido social de autoayuda y solidaridad» (Manifiesto de Talavera de la Reina).

³ «Doce argumentos para la defensa de lo público en servicios sociales» (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales).

3. Es imprescindible que las organizaciones de servicios sociales sean más ágiles, más flexibles, más accesibles y cercanas... ¡más eficaces!
4. El sistema público de Servicios Sociales tiene una estructura competencial, singular y diferente a otros sistemas de protección social, en la que las entidades locales tienen un alto protagonismo en la organización y en la prestación de servicios.
5. Es necesario valorar los cambios e innovaciones que han aportado y aportan a los servicios sociales las organizaciones no gubernamentales, frecuentemente introductoras de nuevos paradigmas y de nuevos enfoques y metodologías para la organización y la prestación de servicios.
6. Es necesario tener en cuenta el papel del mercado en la ampliación y la mejora de la provisión de servicios.

Bajo la denominación de «Servicios Sociales Municipales» nos referiremos a los servicios prestados por el conjunto de las entidades Locales, es decir Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Diputaciones Forales, Cabildos y Consejos Insulares, así como otras formas de organización supramunicipal (mancomunidades y comarcas).

Por otra parte, es necesario tener en cuenta desde el primer momento que la singularidad de la estructura competencial de los servicios sociales se evidencia en las importantes diferencias territoriales, derivadas de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas —y por tanto de la legislación autonómica del sector— y de capacidad de autonomía inherente a las entidades locales.

Como consecuencia, tanto los análisis como las propuestas necesariamente son genéricos, con la característica de adaptabilidad a realidades diferentes, fruto no solo de la peculiaridad socio-económica y cultural de cada territorio, sino también de la propia historia de la construcción del sistema de servicios sociales en España y los procesos de transferencia de las competencias estatales a las Comunidades Autónomas, cuando el sistema apenas estaba iniciando su funcionamiento como tal⁴.

LA IDENTIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES (Y SUS CONTRADICCIONES)

«En definitiva, ¿dónde empiezan los derechos humanos universales?»

⁴ Y en el que aún coexistían algunos restos de la beneficencia (a pesar de su supresión formal en la *Constitución Española*), la asistencia social y los nuevos servicios sociales.

Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros; en lugares tan próximos y pequeños que no aparecen en los mapas. Pero esos son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en el que vive, la escuela o la universidad en que estudia; la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja.

Esos son los lugares en los que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares tampoco significan nada en ninguna otra parte.

Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se harán progresos en el resto del mundo».

ELEANOR ROOSEVELT, «En nuestras manos», en el X Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El párrafo seleccionado identifica magistralmente el sentido de los servicios sociales municipales. En la «búsqueda de la identidad» de los servicios sociales municipales encontramos un mandato legal, en el que es necesario destacar los puntos comunes de las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales más recientes, como muestra del modelo hacia el que tiende el sistema y del papel crucial que juegan en él los servicios sociales municipales.

La caracterización derivada del mandato legal es la siguiente:

- Tienen un enfoque comunitario y preventivo.
- Trabajan en el ámbito de la convivencia y la relación
- Su intervención está orientada a la atención integral a personas y familias y a la incorporación social y laboral
- Sus funciones son polivalentes: detectan y atienden, gestionan el acceso al sistema, desarrollan prestaciones básicas y servicios específicos
- Tienen una estructura territorial delimitada, en la que se sitúan el profesional de referencia para la relación de los ciudadanos con el sistema y equipos multiprofesionales para la prestación de los servicios sociales básicos y específicos
- Operativizan los valores de proximidad, transversalidad, coordinación, calidad y calidez.

LAS CONTRADICCIONES

«Por muy atentamente que se examine un ladrillo de la Alambra, no se mejora la comprensión de la globalidad de su arquitectura».

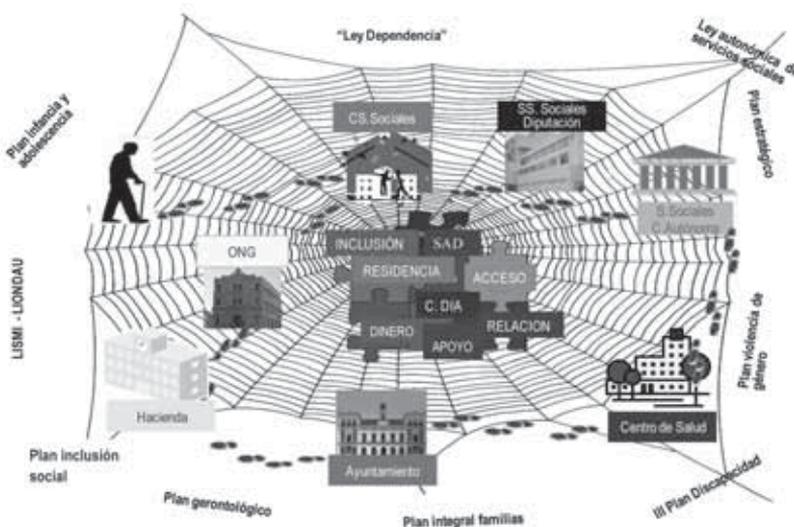
JORGE WASENBERG, «A mas cómo, menos por qué».

Está claro que el mandato legal no despeja el interrogante, cuando la realidad (hechos, datos y percepciones) aporta otra información.

La historia y la evolución de los servicios sociales municipales han llevado a una situación en la que se advierte el crecimiento de las estructuras, equipamientos y prestaciones (por muchas carencias que identifiquemos) del sistema de servicios sociales, con algunas características influyentes:

- Un crecimiento desequilibrado: en él los servicios sociales básicos (de indudable competencia municipal) han crecido mucho más lentamente que los servicios y prestaciones especializados. Mientras la financiación para estos últimos se ampliaba y diversificaba, el instrumento clave de co-financiación de las prestaciones básicas de servicios sociales, el Plan Concertado, apenas creció e incluso llegó a mantenerse el mismo presupuesto, sin incremento, durante varios años.
- El crecimiento de los servicios especializados, la eclosión dentro del sistema de las ONGs con un papel clave en la provisión de servicios, junto al mantenimiento de estructuras especializadas del modelo anterior con escasos cambios, ha desembocado en que nos encontremos con un sistema fuertemente fragmentado, en el que existen múltiples «puertas de entrada» al sistema, pese a ser un papel formalmente asignado a los servicios sociales municipales.

La expresión gráfica de la repercusión que ésta situación tiene en la ciudadanía podría ser la siguiente:



La aplicación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia es un paradigma, tanto del «habito» de la especialización⁵ y la evidencia de la existencia de diferentes puertas de entrada. Por si esto fuera poco, se diseñó un nuevo sistema específico de información (SISAD) con las correspondientes aplicaciones informáticas, desvinculado del sistema de información de servicios sociales.

CONTRADICCIONES

Un modelo de servicios sociales municipales, que sitúa en los servicios sociales municipales los valores esenciales para garantizar derechos cruciales, identifica las prestaciones y equipamientos básicos, pero..., *«a los servicios sociales municipales se les “derivan” todos aquellos problemas «sociales» para los que no existe “solución” y en un papel subordinado a las estructuras especializadas propias o de otros sistemas de bienestar social»*.

- L@s usuari@s se quejan sobre tiempos de espera, lentitud de tramitación, excesivos requisitos o documentos, falta de plazas o prestaciones..., malas instalaciones.
- Los profesionales dedican demasiado tiempo a la información y a la gestión de prestaciones, en detrimento de la intervención social: perciben una situación de sobrecarga y burocratización.
- Los gestores y responsables políticos afrontan graves dificultades para la financiación y el desarrollo de los servicios.
- Y la multiplicidad de «puertas de entrada» al sistema es compartida en ocasiones por la fragmentación de los propios servicios sociales municipales.

PERCEPCIÓN INTERNA

«... un complejo entramado de servicios y programas fragmentados, dentro del propio sistema de servicios sociales, en el que los servicios sociales municipales pretenden el abordaje integral de necesidades y

⁵ En un área de cobertura de necesidades de apoyo para actividades básicas de la vida, en la que se sitúan niñ@s, jóvenes, personas adultas y personas mayores, con toda la diversidad de situaciones físicas, psíquicas y sociales que pueda imaginarse, con solo una característica común: la necesidad de prestaciones de servicios sociales para vivir con dignidad.

la mejora de la calidad de vida de l@s ciudadan@s, sin recursos suficientes, ni estrategias válidas para conseguirlo».

Directivos, gestores y profesionales de los servicios sociales municipales, perciben los servicios sociales municipales como:

- Parte de un sistema fragmentado, con dificultades de coordinación, déficits de cobertura...
- Con limitada capacidad de intervención.
- Con desesperanza en su incidencia y en su futuro.
- Que se siente subordinado a otros niveles, a otros sistemas y grupos de intereses..., y no valorado por las estructuras políticas, por otros departamentos municipales...
- Con una imagen social pobre y limitada.

Curiosamente es una percepción ampliamente extendida ⁶ y fuertemente carencial, que tiene su contrapunto en los grandes saltos, cuantitativos y cualitativos, de unos servicios inexistentes hace 25 años.

UN CONTEXTO EN PROCESO DE CAMBIO Y CON NUEVAS TENDENCIAS

A. EN EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

En la línea de la universalización progresiva de los servicios sociales, las nuevas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales:

- Definen el sistema público de servicios sociales.
- Identifican derechos y deberes.
- Incluyen el derecho subjetivo a los servicios y prestaciones sociales, ampliando el derecho reconocido a las personas con dependencia a otras situaciones.
- Prevé la cartera de servicios.
- Identifican las prestaciones de servicios sociales: técnicas (ó de servicio) económicas (y materiales) y tecnológicas.
- Disponen la articulación territorial y determinan responsabilidad de las entidades locales en servicios y equipamientos «básicos y específicos» (la diversidad terminológica se mantiene).

⁶ Ver J. SUBIRATS HUMET y equipo (2007) «Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social», editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Ponen la accesibilidad y la cercanía al ciudadano en el centro de los criterios de calidad y de las orientaciones para la planificación y la organización.
- Sitúan al profesional de referencia en los servicios sociales municipales.
- Establecen mecanismos de cooperación interadministrativa, económica y técnica.

B. EN LA ESTRATEGIA EUROPEA Y PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL

Se produce un notable avance desde la política sectorial y los equipos específicos para mujeres, jóvenes en proceso de exclusión, inmigrantes, personas con discapacidad..., hacia objetivos globales y transversalidad de los programas y actuaciones.

Se introducen nuevas formas de organización (método de coordinación abierta) que, incluyendo el partenariado presente en programas anteriores, implica un cambio cualitativo en las formas y en el contenido de las relaciones entre los diferentes intervinientes.

C. EN EL ENTORNO

El pensamiento estratégico y el uso de la metodología de planificación estratégica, ya no es ninguna novedad. Conforman un enfoque ampliamente experimentado en el siglo pasado en el mundo de la empresa, en el progreso de las ciudades, en algunas ONGs..., y más recientemente en diferentes ámbitos de la administración pública.

Si una de las dificultades más presentes en el discurso de las organizaciones de servicios sociales es el de la necesidad de coordinación, interna y externa, la metodología de planificación estratégica favorecerá objetivos de:

- Crear puentes entre los intervinientes en los servicios sociales
- Establecer y fortalecer lazos de cooperación entre diferentes grupos de intereses.
- Trabajar desde una base común de entendimiento: El acuerdo sobre la visión compartida del futuro de los Servicios Sociales municipales, el diagnóstico sobre los obstáculos, las oportunidades y las potencialidades a desarrollar, los ejes estratégicos en los que concentrar la energía y la contribución que cada parte puede y se compromete a realizar, porque todos ganan.
- La metodología y las técnicas de planificación estratégica sirven para pasar de la ingenuidad (dar respuestas simples a situaciones

complejas⁷) a abordar, con paciencia y persistencia, los retos de coordinación interna y municipal, junto a los de cooperación interinstitucional.

- Desde esa base común, es posible operativizar líneas de acción a corto y a medio plazo, en las que cada parte tenga posibilidades de mejora compatibles con el interés común.

Es una base común que parte del profundo sentido que tiene trabajar por los derechos sociales de tod@s los ciudadan@s, pero especialmente de los que lo tienen más difícil. Y desde el sentido profundo de trabajar para el futuro, para una sociedad más justa, más solidaria, más humana, más feliz...

La filosofía y la metodología de la calidad: a pesar de su larga trayectoria sigue incorporando técnicas y herramientas y modelos. Se cuenta con recursos de muy diversa índole, y adaptaciones al mundo de los servicios públicos desde los dos grandes modelos (ISO y EFQM) tanto en la administración pública como en las ONGs.

Las organizaciones de servicios sociales ya no pueden esgrimir que «la ISO u otros modelos de calidad son para la producción, no para los servicios de bienestar social».

A modo de ejemplo: La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios)⁸ ofrece un marco común para la autoevaluación de la calidad en la Administración Pública y ha desarrollado la *Guía EVAM* (evaluación, aprendizaje y mejora), ambas desde la aplicación a la Administración Pública del modelo europeo de excelencia (EFQM).

AENOR ya hace tiempo que estructuró la certificación de calidad para las organizaciones de servicios sociales, en la Familia de Normas UNE 158000, a partir de requisitos mínimos y consensuados, que han dado origen a las normas específicas para el sector (UNE 158101, para la gestión de centros residenciales con centro de día o centro de noche, UNE 158201, para la gestión de centros de día y de noche, UNE 158301, para la gestión del servicio de ayuda a domicilio, UNE 158401 para el servicio de teleasistencia).

En el año 2005 se presentó una adaptación específica de la norma ISO los gobiernos locales (ISO IWA 4), cuyos ejes son: Desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo ambiental sustentable, desarrollo económico sostenible y desarrollo social incluyente.

Las ONGs, con al apoyo del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, elaboraron su primera «norma común» en el año 2002 (aunque algunas de ellas ya había establecido, a finales de los 90, la calidad como uno

⁷ La ingenuidad de pensar que con un cambio de normativa, con un cambio de responsable, o con órdenes directas..., se resuelven las dificultades de integración o de coordinación.

⁸ En la actualidad integrada en el Ministerio de la Presidencia (www.aeval.es).

de sus ejes estratégicos). Desde entonces ha tenido diferentes desarrollos y adaptaciones, que han dado lugar a múltiples aplicaciones y elaboración de modelos propios para diferentes sectores y servicios.

Las tecnologías de información y comunicación: Tampoco son novedosas —aunque siguen y seguirán siéndolo— ya se han introducido, aunque no están aún suficientemente generalizadas, en la administración pública. De ellas cabe esperar, a no muy largo plazo, cambios profundos en el trabajo cotidiano de los profesionales de los servicios sociales, entre los que no son poco importantes la gestión documental, la demanda simple de información o la consulta de la situación de expedientes administrativos.

Es además un imperativo legal para todos los niveles de la administración pública, identificado en la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Una ley que pretende: «Acercar la administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas de profesionales y empresas».

Y se propone que los ciudadanos logren: «Ver a la administración... como una entidad al servicio del ciudadano, no como una burocracia pesada que empieza por exigir, siempre y para empezar, el sacrificio del tiempo y del desplazamiento».

Las tecnologías de información y comunicación y su repercusión en la administración electrónica, traerá consigo efectos importantes en los servicios sociales municipales, entre los que puede destacarse que:

- La prestación básica de información y orientación perderá una parte de su contenido y de los usuarios que actualmente la utilizan.
- La gestión de prestaciones se modificará sustancialmente.
- La tramitación podrá realizarse y seguirse telemáticamente.
- Las nuevas formas de comunicación disminuirán tiempos de espera.
- Será imprescindible la reorganización de tiempos y tareas

Una crisis, no solo económica, de la que se derivan oportunidades de progreso de los servicios sociales, entre los que son especialmente significativos:

- La inversión pública en servicios e infraestructuras se ha configura en esta etapa de la crisis económica, como un eje importante para la creación de empleo ó al menos para debilitar la destrucción de puestos de trabajo sin alternativa.
- Los servicios sociales tienen notables carencias en equipamientos, a los que responde, entre otros objetivos la política iniciada con el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad local. Una clave es que los ser-

vicios sociales son actualmente uno de los escasos sectores generadores de empleo, en todas las categorías profesionales.

- De nuevo se plantea el debate sobre la renta básica de inserción, como prestación económica de carácter no contributivo, pero garantizada, para quienes no tengan ingresos para la cobertura de necesidades básicas —y con acuerdo inter-administraciones para la homogeneización—.

En este último debate se sitúa un nuevo reto para los servicios sociales, que han de desarrollar su capacidad para valorar la empleabilidad, trabajar en la mejora de habilidades sociales en la búsqueda de empleo, organizar y gestionar acciones formativas específicamente dirigidas a personas de diferentes colectivos en riesgo de exclusión.

Pero no será suficiente, sin una estrecha colaboración con los servicios de empleo concededores del mercado laboral, las ofertas y demandas de empleo, los procesos de selección de trabajadores... Es una alianza en la que ganan eficacia los servicios sociales y los servicios de empleo, pero sobre todo l@s ciudadan@s en situación de desempleo que son a su vez personas con necesidades de apoyo para la inclusión laboral y social.

PROPUESTAS PARA UN MODELO ACTUALIZADO DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

- Un motor: Insatisfacción con la situación actual, que desemboca en proyecto de futuro.
- Una llave: Importancia del cambio para personas diversas y significativas.
- Una premisa: Capacidad y creencia en la propia capacidad
- Un valor: La ciudadanía en el centro.
- Y el valor de tener el valor de asumir retos (y algún riesgo).

Son los elementos comunes para iniciar procesos de cambio:

- El motor del cambio de insatisfacción con la situación actual, con la percepción de las consecuencias negativas de «no hacer nada» y de las ventajas asociadas al cambio. No es un ejercicio intelectual o puramente diagnóstico sino la constatación práctica de la situación de partida.
- La llave es importancia de los cambios para personas significativas, dentro y fuera de la organización: l@s ciudadan@s, sus representantes políticos y sociales, l@s directiv@s y profesionales, otros departamentos,

otras organizaciones. Requiere paciencia, persistencia y sobre todo comunicación y alianzas.

- La premisa es la capacidad y la creencia en la propia capacidad, fruto de los conocimientos y de la experiencia acumulada, pero también de mirar al entorno y ver las nuevas tendencias y las oportunidades para el cambio. Es un principio importante del pensamiento sistémico (*si crees que no puedes, no puedes, porque ni siquiera lo intentarás o lo intentarás desde la «profecía autocumplida»*).
- Un valor esencial: Las personas en el centro, como principio, el mejor servicio posible a l@s ciudadan@s, como prioridad, y el énfasis en los colectivos más frágiles o vulnerables, como enfoque. Sin este valor, las técnicas y las herramientas o la metodología solo será una operación de maquillaje sin alma y sin sentido.

Desde estos elementos se plantea la búsqueda de respuestas a las preguntas básicas: ¿Qué podríamos hacer? (*un horizonte de futuro y las oportunidades que permitirían avanzar*) ¿Qué debemos hacer? (*el mandato legal y social a los servicios sociales municipales*) ¿Qué podemos hacer? (*las debilidades que hemos de disminuir y las fortalezas que hemos de potenciar*)

Se indicaba anteriormente que no se trata de un ejercicio intelectual, sino de la preparación para responder efectivamente a la pregunta ¿Qué vamos a hacer? ¿Con quién contamos -y podríamos contar- para la acción?

I. DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

Dirección estratégica ó un cambio en el paradigma en la función directiva, política y técnica: dedicar la mayor parte de la energía, dedicada a administrar la escasez, a liderar la abundancia: de ideas y propuestas del propio equipo, de sugerencias (o quejas) de l@s usuari@s, de otros niveles de los servicios, de otros departamentos municipales y de otros sistemas de bienestar social, de proyectos de organizaciones que trabajan en el mismo territorio..., para establecer alianzas durables para la mejora de la calidad de vida de l@s ciudadan@s, especialmente de los que tienen mayores dificultades en la vida cotidiana.

El instrumento es un Plan Estratégico: Un proyecto de largo alcance, con tintes de utopía, capaz de movilizar al conjunto de la organización y a otras organizaciones y servicios del entorno.

Un Plan estratégico exige el liderazgo, desde la legitimidad —y la decisión— de iniciar y mantener el proceso y para la gestión del entorno próximo e interinstitucional. Es un papel para el que la «institución municipal» se encuentra en una posición privilegiada.

De él sin duda, con diferente énfasis en cada entidad local, serán ejes esenciales de progreso de los servicios sociales:

1. Ampliar y mejorar el servicio al ciudadano: calidad del servicio y calidad de la gestión.
2. Establecer cauces estables de coordinación y cooperación entre todos los interesados en el progreso de los servicios sociales municipales.
3. Recuperar la capacidad de innovación y proactividad.
4. Modificar los elementos negativos que persisten en la imagen social de los servicios sociales.
5. Obtener mayor reconocimiento político.
6. Mejorar la dotación de equipos y equipamientos.
7. Avanzar en nuevas tecnologías y administración electrónica.

Pero un proyecto compartido o un plan estratégico son el sentido de la tarea, pero no su operativización. Y sin despliegue operativo, sin programar resultados a obtener, plazo y responsable, no se producirán avances, sino continuidad. El despliegue es la respuesta a ¿qué haremos en los próximos meses, en el próximo año para avanzar hacia horizonte deseado por el conjunto de la organización y sus aliados? Pero eso es lo que se sabe y se sabe hacer —la administración y la gestión ordinarias— frecuentemente sin más horizonte que el de continuar con lo que se está haciendo y..., ¡esperar a qué cambien «los otros»!

II. PLAN DE CALIDAD

Todos los profesionales de las organizaciones de servicios sociales que han iniciado un plan de calidad suelen decir: *«por si no teníamos papeles que rellenar, ahora tenemos unos cuantos más»*. Habría que añadir otra parte de la realidad y alargar la frase diciendo: *«pero es un esfuerzo inicial que merece la pena»*.

Es cierto: *antes de simplificar* (o hacer reingeniería de procesos y procedimientos) *hay que conocer con detalle lo que se hace y cómo se hace*; antes de introducir criterios e indicadores de calidad, hay que poner sobre la mesa los que hay⁹.

Se trata de que el conjunto de la organización:

- Sitúe a l@s ciudadan@s en el centro de su tarea, sus decisiones y sus relaciones internas y externas.

⁹ Y si la organización ha decidido ya que una estrategia es «reducir papeles» ó «reducir controles cuantitativos» habrá que hacerlo igualmente, pero ya con la mirada puesta en lo que no es imprescindible.

- «Vea» como se trabaja cotidianamente en los procesos de prestación de servicios a los ciudadanos y pueda juzgar como afectan sus resultados al futuro que se dibujado como proyecto común.
- Más que ninguna otra cosa, se trata de que cada profesional, y que cada interviniente, conozca la finalidad de los procesos en los que interviene y sea consciente de la importancia de su tarea concreta en la obtención del mejor resultado posible para l@s ciudadan@s.
- Y también se trata de que los procesos de prestación de servicios sean explícitos y entendibles no solo por los profesionales: también por el ciudadano, el administrador, el político.

Enrique Sacanell y Angel Parreño, fueron algunos de los directores de servicios sociales municipales que emprendieron con sus organizaciones el camino de la planificación de la calidad, ya el siglo pasado. Las razones que ambos esgrimieron en su momento para empeñarse en el reto de la calidad siguen siendo incluso más válidas que entonces.

Ahora pueden añadirse algunas de las que entonces apenas existían indicios:

- La calidad es una línea esencial de trabajo frente a las tendencias de mercantilización de los servicios públicos: la idea de que somos servicios caros, burocratizados, lentos, rígidos y poco eficaces es una idea muy potente.
- Están en juego la efectividad, de la intervención social, la imagen social y el reconocimiento político e institucional de los Servicios Sociales¹⁰.
- Está en juego el futuro de los servicios sociales municipales: su fortalecimiento o su reduccionismo a los mínimos, tanto en la gestión como en la provisión de servicios.

III. AVANCE EN NUEVAS TECNOLOGÍAS Y ADMINISTRACIÓN

«Los Servicios Sociales municipales no son uno de los departamentos municipales a los que se ha dado prioridad en los avances de la tecnología de la información. El reto en estos momentos es ¡No ser los últimos!».

No es posible pensar en un «modelo actualizado» de Servicios Sociales municipales, sin que incluya un sistema informático acorde con los tiempos

¹⁰ Conviene recordar que la falta de reconocimiento es una de las quejas más reiteradas por los profesionales y los gestores de servicios sociales.

en los que vivimos. Tampoco es posible la gestión de la calidad sin un soporte informático adecuado.

Nos hemos referido anteriormente a la administración electrónica y a algunos de sus efectos en la ciudadanía. Importa ahora destacar la urgencia de abordar una de las grandes debilidades del sistema: información desagregada en múltiples bases de datos y aplicaciones diversas, a veces con graves problemas de compatibilidad.

Superar tal debilidad equivale a tiempo y esfuerzo, pero también una inversión para la que han existido, y aún existen, oportunidades y fuentes de financiación.

El avance, además de la participación destacada de los servicios sociales municipales en la web institucional, debe orientarse a sistemas que:

- Den soporte para los procesos de intervención y gestión de servicios sociales.
- Incorporando la administración electrónica, con las repercusiones inherentes a la reingeniería de procesos, a la agilidad de procedimientos y, por supuesto, a la simplificación documental.
- Y que ofrezcan la información que cada uno de los roles necesita, para la planificación para la gestión, y que tal información sea obtenible al momento.

IV. RECUPERAR LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN Y DE PROACTIVIDAD

1. *Adaptar estructuras*

Se mantienen estructuras muy parecidas a aquellas con las que se inició la construcción de los servicios sociales municipales, con la característica de que su crecimiento se ha realizado desde la lógica burocrático-funcional. De esta forma han proliferado las dificultades de coordinación internas y se han multiplicado las de «control» encomendadas a los técnicos asignados a estructuras intermedias, cuya tarea esencial es revisar documentos, e informes y prescripciones de recursos hechos l@s profesionales que están en contacto directo con l@s ciudadan@s.

Por ello, y por coherencia interna con la dirección estratégica y la calidad —especialmente en todo lo relacionado con la gestión por procesos— la propuesta se orienta a la simplificación de la estructura y el organigrama, disminuyendo al máximo la estructura intermedia ¹¹, que entendemos que ha

¹¹ Es frecuente que tal estructura emplee una parte importante de su tiempo en tareas de «control» en múltiples comisiones dedicadas a revisar expedientes y a juzgar

de reconvertir su tarea de «control» en la de gestión del acceso y de la provisión de servicios, así como en facilitar asesoramiento y apoyos para la calidad del servicio.

Las claves de adaptación se sitúan en los objetivos de configurar:

- Una estructura simple, flexible, abierta, descentralizada y comunicada.
- Basada en equipos que funcionan con autonomía.
- Orientada a reforzar la prevención y el trabajo en red.

Los cambios que corresponden a la caracterización general de la estructura son, entre otros:

- La división funcional se sustituye, o al menos se permeabiliza por la organización por procesos.
- El superior jerárquico se complementa/ sustituye por el responsable del proceso.
- La función directiva se centra en el gobierno de los procesos y la responsabilidad de los procesos directivos es compartida por el equipo de dirección.
- El rol de coordinador se expresa como facilitador para el equipo del proceso alcance los objetivos previstos.
- Cada profesional contribuye, con el saber y el saber hacer correspondiente a su formación y su puesto de trabajo, a los procesos en que su aportación es importante para alcanzar los resultados previamente acordados.
- El rol de experto (en sistemas, en un área de necesidad, en un ámbito de intervención...) es un proveedor de servicios al conjunto de la organización.

«Hay que definir situaciones objetivas de necesidad relacionadas con los campos que los servicios sociales abordan (todo lo relacionado con el apoyo a la convivencia y a la integración social). Una vez aisladas estas situaciones objetivas hay que poner en marcha unos servicios sociales que garanticen el ejercicio de este derecho, atendidos por unos profesionales ampliamente dotados de medios».

PATROCINIO DE LAS HERAS, mayo de 2005.

la idoneidad de las prestaciones prescritas por los profesionales de atención primaria. Tuvo sentido en su tiempo, cuando la inexperiencia y la ausencia de criterios exigían una «segunda vuelta» a las valoraciones profesionales. Hoy, en la mayoría de los casos, no aportan ningún valor añadido y lentifican al proceso de acceso a los servicios o prestaciones prescritas.

2. Organizar: Dimensionar equipos

Se plantea configuración integrada de equipos municipales de intervención en dos niveles diferenciados y complementarios:

- *Intervención social básica, o de primer nivel*: Responsable de las prestaciones de atención primaria en servicios sociales y de la coordinación de intervinientes en el proceso de global y los procesos de prestación de servicios, cuyo soporte es el plan de intervención individual y/o de la unidad de convivencia.
- *Intervención social de segundo nivel, o específica*: Que asegura y refuerza la calidad de las prestaciones básicas de servicios sociales, especialmente en situaciones complejas, con prestaciones técnicas y materiales. Tales prestaciones están dirigidas a un área de necesidad (por ejemplo inclusión social) o un colectivo específico (por ejemplo menores en riesgo) con un proceso de intervención singular identificado, que incluye otros apoyos diferenciados y/o complementarios.

Nos referimos profesionales ligados a los ámbitos de la prevención, la intervención familiar y con menores en riesgo, los servicios integrados de atención domiciliaria, inclusión laboral (en conexión área de empleo), apoyo a la autonomía y al desarrollo personal, y refuerzo de la participación social, la cooperación y la solidaridad ¹².

La figura del «profesional de referencia» se sitúa con carácter general, tal y como consta en algunas de las nuevas leyes autonómicas de servicios sociales, en el primer nivel de los servicios sociales y en su unidad básica, la Unidad de Trabajo Social, con la ratio reclamada por el Consejo General de Diplomados en Trabajo Social (1 T. Social para cada 3.000 habitantes) y 1 equipo multiprofesional por cada 4 TT. Sociales.

La gestión por procesos de intervención, con la disponibilidad de un profesional de referencia para la persona usuaria, que articule la intervención de los profesionales que integran el equipo del proceso de intervención de que se trate, es una clara apuesta por la permeabilización de fronteras entre generalistas y especialistas, que ha tenido efectos no deseables para las personas (duplicidades, uso indiscriminado de la «derivación»...) y para la relación interprofesional; sobre todo, situará en el nivel más próximo al ciudadano las prestaciones técnicas esenciales para la permanencia de la persona

¹² *Informe del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)*, Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España: «Postulamos el enfoque comunitario de los servicios sociales y la proximidad física de los mismos a los usuarios y/o a sus familias, sin reducir este objetivo al nivel de atención primaria y sin confundirlo, para el sector público, con la descentralización municipal».

en un entorno, que no requieren un nivel de especialización tan profundo que no pueda prestarse en él.

Capacidad de intervención social, integración y visibilidad de servicios y prestaciones, constituirían los referentes organizativos de los servicios sociales municipales.

3. *Dimensionar red de servicios de proximidad*

Se trata de garantizar en la práctica derechos sociales a todos los ciudadanos del municipio, y no solo a la mayoría, mediante la prestación de los apoyos que cada «minoría» necesite para la convivencia y para la inclusión social.

La propuesta implica territorializar, siguiendo —hasta donde sea posible y razonable— los criterios básicos de proximidad, accesibilidad, cercanía... y, hasta donde sea posible articular redes de servicios y equipamientos para la atención de tod@s los ciudadan@s que necesitan servicios sociales específicos, con el criterio de hacer posible la permanencia en el entorno con calidad de vida.

Las entidades locales supramunicipales: tanto las diputaciones provinciales, como diputaciones forales, cabildos y consejos insulares, juegan un importante papel en la inversión y la organización de estos servicios: así se deriva de la expresión de su mandato de cooperación económica y técnica con los municipios y el de prestación de servicios supramunicipales. Esta cooperación resulta clave en los medios rurales con acentuada dispersión territorial: La delimitación en mancomunidades puede resultar entonces excesivamente pequeña, y con no mucha más población con necesidad de servicios que requieran equipamientos de proximidad singulares. No obstante, la calidad de los estos servicios está muy relacionada con el uso de una metodología compartida con los servicios especializados que se sitúan fuera de la competencia municipal.

Se identifican como equipamientos de servicios sociales de proximidad los siguientes:

- Red de dispositivos de centros de día y atención diurna:
 - Estancias diurnas para prevención, promoción, atención personalizada: módulos diversificados de atención.
 - Talleres ocupacionales y pre-laborales (diversificación).
- Servicios de prevención y de apoyo a la conciliación de la vida familiar, con la vida laboral y la participación social:
 - Servicios de atención a la infancia.
 - Servicios de apoyo y descanso para cuidadoras familiares.

- Red de alojamiento alternativo:
 - Viviendas con apoyo.
 - Miniresidencias.
 - Centros de acogida / albergues.
- Red integral de apoyo jurídico, psicológico y social (violencia de género y doméstica, discriminación racista y xenófoba...).

Son dispositivos vinculados a la inclusión y la participación social, tienen objetivos preventivos, de habilitación y mantenimiento de la autonomía, que han de estar vinculados a la atención a sus usuarios y a las familias y al tejido social —y empresarial—, siendo además cauce para la sensibilización social y el ejercicio de la solidaridad. Por tanto, precisan situarse en el seno de la comunidad en la que desarrollan su actividad.

Como se ha indicado, no se trata de que cada ayuntamiento o mancomunidad sea titular o gestione directamente estos servicios, sino de que garantice a los sus ciudadan@s que habitan en el territorio municipal, el acceso y la cercanía a los servicios que necesite para la convivencia y para la inclusión y la participación social.

De nuevo el enfoque se sitúa en las alianzas, y de su formalización en acuerdos entre intervinientes, que permitan avanzar hacia un horizonte de no segregación y alejamiento de las personas del medio en el que desean vivir y convivir.

V. SUFICIENCIA PRESUPUESTARIA

Son actualmente numerosas las entidades locales que, habiéndose reducido considerablemente sus ingresos, encuentran en una situación grave de insuficiencia presupuestaria. No obstante, son competencia municipal «la prestación de servicios sociales y los de prevención y reinserción social» y competencia obligatoria para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

Aún inmersos en el debate sobre competencias «propias e impropias¹³», es reconocido es esfuerzo económico desarrollado por los municipios en la prestación de servicios sociales, que ha superado en mucho los compromisos de co-financiación del *Plan Concertado* para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales, asumiendo igualmente competencias delegadas por las comunidades autónomas no siempre a coste cero.

¹³ Aún, pese a la claridad del art. 25 k) de la Ley de Bases de Régimen Local, los Servicios Sociales siguen cuestionándose como «competencia propia».

La financiación para el cumplimiento de las obligaciones municipales no está resuelta por las transferencias del estado ni por los ingresos propios, y en este marco se sitúan los servicios sociales.

Fuera de éstas, el Plan Concertado ha de recuperar la capacidad que tuvo en los albores de la construcción del sistema de servicios sociales, no solo en el volumen de la financiación, que ha de ajustarse a la situación actual y a los requerimientos de garantizar mínimos comunes en todo el territorio español.

Es exigible, por otra parte, la desaparición de fórmulas inestables y siempre carenciales de la financiación de servicios por parte de una parte de las comunidades autónomas, mediante subvenciones a las entidades locales. Si fueron útiles en los inicios del sistema, o en proyectos y programas «piloto», hoy no puede ser considerada una fórmula acorde con los tiempos: han de ser sustituidas por convenios-programa para el desarrollo de los planes autonómicos de inclusión social, en todo su espectro.

Otra fuente de financiación importante —*Plan de inversiones en servicios para la atención de personas en situación de dependencia*— han sido de utilidad para la promoción de nuevos servicios municipales, junto a la dotación correspondiente para las plazas conveniadas o concertadas para el mismo fin.