

# REFLEXIONES EN TORNO A LA PLANIFICACION y GESTION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS

---

Rafael Mendia

---

ZERBITZUAN/Nro.3/ 1.987

---

Una de las cuestiones que en el momento actual queda sin resolver en el sistema de los Servicios Sociales es cómo se plantea la gestión de los pequeños ayuntamientos.

Teóricamente, la cuestión está resuelta. La vigente legislación nos aproxima a la solución. Por un lado, la prestación de los Servicios es una responsabilidad compartida por los distintos estamentos de la Administración. Unos gestionan en su nivel local, otros definen criterios planificadores y otros establecen políticas generales. Más aún, a partir de la LTH, es responsabilidad de cada Diputación la planificación en su territorio del desempeño de los Servicios Sociales. En definitiva, se comparten responsabilidades a niveles de conocimiento de la realidad, planificación y gestión.

Es claro que los Servicios Sociales, y está comúnmente admitido en los medios vinculados a las políticas de Bienestar Social, que el mejor Servicio Social es aquél que se presta cerca del propio ciudadano, siendo la Administración local la adecuada para el desempeño del sistema de

prestaciones sociales. Igualmente, es comúnmente admitido que los Servicios Sociales ofrecen soluciones de tipo social en propuestas que van de lo más cercano y próximo al individuo hasta lo más especializado y lejano. Así, el tipo de propuestas de afrontamiento de los distintos problemas se ofrecen desde el mantenimiento en el propio hogar del individuo, al mantenimiento en la propia comunidad, en el propio territorio, etc., hasta las soluciones especializadas poco normalizadoras.

Si bien los principios parecen bien asentados, la práctica creo que está lejos de aproximarse a los principios.

Al hilo de esta aproximación me surgen diversas cuestiones. ¿Realmente los pequeños ayuntamientos tienen asumidas sus responsabilidades en la prestación de Servicios Sociales? ¿Han superado el viejo concepto de beneficencia para aproximarse al de Servicios Sociales como servicio público? ¿Consideran los pequeños ayuntamientos que para una eficaz prestación de los Servicios Sociales a sus vecinos es conveniente

buscar soluciones mancomunadas en comarcas o sectores? ¿Han descubierto ya los ayuntamientos de pequeña dimensión que la solución de los problemas de índole social no pueden afrontarse con criterios meramente de tipo doméstico y que un adecuado abordaje precisa un análisis tanto individual como comunitario y que éste supera las meras intuiciones de los corporativos? ¿Son conscientes las corporaciones que los problemas no se afrontan difiriendo su tratamiento, buscando otras instancias responsables, posponiendo a posteriores análisis, solicitando nuevos informes de otros servicios de las diputaciones mientras los problemas de las personas afectadas permanecen eternamente sin abordajes coherentes y eficaces? ¿Conocen los corporativos que en los tiempos que corren las soluciones de internamiento, asilo, limosnas, vales, etc., no son válidas en la mayoría de los casos si antes no se han agotado otras medidas vinculadas a la vida de la propia comunidad?

El rosario de cuestiones puede parecer como inacabable. Sin embargo, da la

sensación, por el conocimiento que se tiene de la cuestión, que el Area de Servicios Sociales es un Area "blanda" en la vida municipal. de segundo orden, como que no le toca de cerca. Como que lo propio de las competencias municipales es el urbanismo, los bordillos, alcantarillas, fiestas y mercados...

En definitiva, es un Area que todavía hay que seguir reivindicando como de vital importancia para la vida comunitaria y para la convivencia ciudadana.

### Para muestra un botón

Por cuestiones que no vienen al caso, he tenido acceso a diversas Actas de algunos ayuntamientos de pequeño tamaño, en lo que a Servicios Sociales se refiere.

He efectuado un recorrido por las actas de un ayuntamiento de unos cinco mil habitantes, de la Comunidad Autónoma. cuyo nombre no me parece oportuno destacar. durante seis meses.

Los asuntos de Bienestar Social se encuentran incluidos dentro del Area de Gobernación. lo que viene a indicar en gran manera la consideración que dicha área merece a la Corporación. Bienestar Social = Beneficencia. Beneficencia = Padrón de Beneficencia. Padrón de Beneficencia = Asistencia Sanitaria gratuita, asistencia farmacéutica gratuita, vales de comida, etc.

Los temas se tratan en la Comisión de Gobierno, a partir de los informes que el Asistente Social elabora, si bien el Asistente Social no acude a dichas reuniones. No ocurre lo mismo con el Arquitecto y el Aparejador que habitualmente acu-

den a las reuniones de la citada Comisión como asesores de la misma. Los técnicos de urbanismo gozan de una consideración de la que no disfruta el Asistente Social.

El Asistente Social es compartido con otros cuatro municipios, sin que medie normativa alguna de funcionamiento. ni horas de dedicación. ni mancomunidad alguna. Aparece financiada por los Servicios Sociales de la Diputación, que subvenciona su contratación de cara a la puesta en marcha del programa de Ayuda Domiciliaria. Puede ocurrir, y de hecho ocurre, que cada municipio, en aras de su autonomía municipal, tenga criterios muy distintos a la hora de la prestación de los Servicios Sociales. No existe ningún otro compromiso.

La práctica habitual en cuestiones de Servicios Sociales es la de "echar balones fuera", posponiendo la solución de los problemas o transfiriendo la solución a otras entidades. Los problemas se solucionan de forma enigmática. más bien no se solucionan, pues no hay un planteamiento eficaz de abordaje.

Hay que señalar que hemos eliminado los nombres de los lugares y de los potenciales beneficiarios, pues no nos interesa en sí mismo el dato concreto, revelador evidentemente para sus responsables, pero no válido para nuestras reflexiones. Es curioso que en documentos públicos. como son las actas de las sesiones, aparezcan los nombres de los beneficiarios, ningún código, ninguna referencia. apareciendo en público los problemas de los beneficiarios de la acción social.

Veamos una síntesis de las Actas de la Comisión:

"1-12-1986: Escrito remitido por el Ayto. de L., en el que se indica un acuerdo en sesión Plenaria del día 28 de octubre de 1986, en el que se subvencionaba un viaje a cada anciano a la Costa del Sol Se solicita se subvencione a los ancianos de este municipio.

Se remite escrito comunicando que el dinero destinado en el presupuesto al "Nagusien Etxea" es la Junta del mismo la que se encarga de distribuirlo.

11-12-1986: Informe realizado por la Asistente Social, en que solicita se compre por parte del Ayto., y semanalmente, el desayuno de los 8 hijos de las familias M. E., R.R., que constaría de una caja de leche de 10 o 12 unidades; 2 paquetes de kilo de galletas; 5 tabletas de chocolate; 5 cajas de quesitos, y que Según el informe de la AS, estos chavales vana la escuela sin desayunar y esto influye en el rendimiento de los mismos.

Los Sres. presentes deciden dejar el tema pendiente.

5-1-87: M.OR. solicita que el Ayto. pague los recibos de agua pendientes por un importe de 7.377 ptas., 12.741 ptas. y 10.599 ptas. Los Sres. presentes consideran que las cantidades corresponden a un consumo excesivo de agua.

26-1-87: Relación de kilómetros realizados por la Asistente Social en el año 1986.

Detalla los kms. comunes a todos los ayuntamientos y especifica los correspondientes al Ayto. Total de km. a pagar serían 174. Los Sres. presentes dan su visto bueno.

9-3-1987: Informe de la AS sobre las gestiones realizadas para el internamiento de A.O.A., detalla los kms. realizados desde enero de 1987.

Los Sres. presentes se dan por enterados y señalan que se pase la factura de los kms. realizados a Hacienda.

9-3-1987: Informe presentado por la AS en que se solicita subvención para asistir a las 11 Jornadas de "SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL": Los Sres. presentes dejan pendiente el tema de la concesión hasta realizar una consulta con el resto de los ayuntamientos.

16-3-1987: Informe de la AS solicitando que el Ayto. se haga cargo del déficit de la factura de agua de la familia R. Aporta facturas de agua. Los Sres. presentes, dan su visto bueno por un importe de 44.151 ptas. para solicitar a la Diputación Foral.

16-3-1987: Informe de Asistente Social, solicitando se haga publicidad de un viaje a Benidorm en mayo de 1987.

Detalla que el Ayto. de L. subvenciona con 4.000 ptas. a los vecinos del Municipio mayores de 65 años y pensionistas de invalidez. Indicar/e que las ayudas de este tipo se realizan a través de "Nagusien Etxea" y estamos enterados de que preparan un viaje de estas características y tienen apuntadas a 12 personas.

Por otra parte los Sres. presentes indican que se dé traslado de la comunicación y cifra señalada.

23-3-1987: Instancia presentada por A.R.J., solicitando arreglo de escalera, indica que fue solicitado el año pasado a través de la AS y fue denegado. Los Sres. presentes indican que la denuncia se tramite a través de la Cámara de la Propiedad b el Inquilinato.

23-3-1987: Escrito remitido por el Gobierno Vasco

en el que adjunta anexo que solicita sea contestado por el Ayto., para la colaboración en el tema de las Drogodependencias que están llevando a cabo.

Los Sres. presentes indican que se dé traslado a la AS

6-4-1987: Informe de la AS sobre arreglo de escalera solicitado por la familia R.R., en el que explica que existe un tramo de 10 escalones que se encuentra en muy mal estado, por lo que solicita se pueda realizar de nuevo petición al Departamento de Bienestar Social de arreo de escalera.

Los Sres. presentes se dan por enterados y reiteran lo expresado en la Comisión de Gobierno anterior: "Que la denuncia se tramite a través de la Cámara de la Propiedad o el Inquilinato":

6-4-1987: Informe de la AS sobre el escrito remitido por el GV referente al Libro Blanco sobre Drogodependencias de la CA V.

La AS informa que dicho tema corresponde a la Policía Municipal por los datos que solicitan:

1. Actuaciones policiales.
2. Recursos humanos y materiales con los que cuentan.
3. Si el Ayto. tiene conocimiento de las actuaciones de la PM.
4. Opinión de la PM, Alcalde y Concejales sobre el tema de las drogas.

Indica el informe que no duda en colaborar con la Policía Municipal, pero cree que no es tema de su competencia.

Los Sres. presentes indican que se traslade el escrito a la PM para que realice el informe.

6-4-1987: Informe de la AS, en el que expone "petición de compra de lavadora e instalación para la familia R.R. Indica que el coste total sería de 15.000 ptas., tanto de instalación como de compra. El informe se puede incluir tal cantidad dentro del programa de Ayuda a Domicilio de 1987 y conceder/es la subvención de dicha petición":

13-4-1987: Informe de la Asistente Social sobre AR LDSL y JRS. Los Sres. presentes dan el Vto. Bno. para su inclusión en el Padrón de Beneficencia de 1987.

15-6-1987: Escrito remitido por el INSALUD, en el que se adjunta cartilla de asistencia sanitaria de ARR. Los Sres. presentes se dan por enterados.

22-6-1987: Escrito remitido por el INSS, en el que adjunta cuadro informativo sobre las prestaciones sociales y económicas de la Ley, de Integración Social del Minusválido. .

*Los Sres. presentes indican que se entregue una copia a la AS."*

Desde nuestra experiencia es importante decir que esta situación, con matices más o menos positivos, es bastante común no sólo en los pequeños ayuntamientos, sino en lo que se refiere a medianos e incluso grandes.

También es importante decir que pese a los esfuerzos que se están haciendo por poner al día las Áreas de Bienestar Social, a partir tanto de las actuaciones del Gobierno Vasco, y más recientemente de las Diputaciones Forales, el avance, aun siendo considerable, no es todo lo significativo que sería de desear, ya que los niveles de atención social eran mínimos cuando no inexistentes en la mayoría de los municipios, sobre todo en los menores de 5.000 habitantes.

### **Un camino de replanteamiento**

No es cuestión, a mi manera de ver, de hacer grandes planteamientos teóricos, que de alguna manera ya están elaborados, y todavía no superados. Si bien la actual coyuntura económica europea, Y en concreto la de nuestro país, apunta a una significativa recesión en la prestación de los Servicios Sociales, cuando todavía no se ha conseguido un pleno desarrollo de los mismos, lo fundamental se sitúa en cómo hacer compatibles la eficacia en la prestación de los servicios, el desarrollo de las competencias de base de los ayuntamientos pequeños, la eficiencia (es decir, la mayor cobertura, la mejor calidad al mínimo costo posible) en la implantación de políticas de Bienestar Social, la aproximación de los servicios a los usuarios, así como las competencias de los órganos territoriales.

Es básico pasar de "compartir" un trabajador social entre varios ayuntamientos a "planificar la intervención social" en una zona o sector, para lo cual es preciso un trabajador especialista como es el "trabajador social". Esta diferencia de matiz aparece como sutil pero básica para hacer posibles los presupuestos enunciados en el párrafo anterior.

Para ser más concretos cabe hacer una hipotética gradación de pasos en el desarrollo de planificaciones posibles. Veamos:

1. *Sensibilización a los corporativos* de los distintos ayuntamientos sobre las políticas de Bienestar Social y competencia de los ayuntamientos. Para ello desarrollar sesiones de información, de asesoramiento, técnicas, etc. Entre los corporativos, especialmente aquellos que tienen delegación de funciones o forman parte de las Comisiones que algo tienen que ver con el Área que nos ocupa. Este paso es básico y de implantación permanente, ya que la tendencia habitual de muchos ayuntamientos es la de vivir el Área de Bienestar Social como una carga, algo que hay que asumir bajo mínimos, algo que corresponde afrontar a otras instancias. Muchas propuestas provenientes de órganos supramunicipales no han tenido el eco debido en las corporaciones locales de pequeños municipios precisamente por falta de información de las obligaciones sociales de los ayuntamientos con respecto a los vecinos en estos asuntos

2. *Hacer propuestas de estudio de necesidades en base a parámetros poblacionales* supramunicipales : un sector, una comarca, una zona. Este análisis puede hacerse desde un equipo de

expertos facilitados por las entidades supramunicipales como pueden ser las Diputaciones Forales.

3. A raíz de análisis *proponer una estructura de atención* a las necesidades que responda a los criterios ya enunciados. En líneas generales se precisa la creación de un ente supramunicipal que pueda dar cobertura a las necesidades de la zona o sector. Fundación, Consorcio, Mancomunidad u otra forma jurídica sería la más idónea para la prestación de los Servicios Sociales de Base en función de las necesidades presentes, latentes y futuras. Dicho ente puede abrirse a posteriores desarrollos en función del crecimiento de la población y detección de otro tipo de necesidades.

4. Creación del *Consorcio correspondiente* con los órganos rectores precisos, reglamento de funcionamiento, etc., para agilizar la atención a la población, así como el establecimiento de la plantilla adecuada para la puesta en marcha de los programas.

5. *Establecer las bases de financiación* en función del coste previsto del servicio que presta dicho Consorcio. Estas bases de financiación se establecen en función del estudio de necesidades, de la implantación progresiva de respuestas coherentes con la propia filosofía del proyecto. A partir de aquí se establece la cuota de participación de los distintos municipios en el coste total de proyecto. Por otra parte, se establecen los acuerdos o convenios con el órgano foral correspondiente, de forma que se responda a programas concretos de desarrollo de las Areas de Bienestar Social y no en base a cada pequeña necesidad surgida en cada momento. Es decir, lo que se propone es que los planes se desarrollen en función de las necesidades surgidas en el propio medio y no según los criterios del planificador territorial, que de alguna forma diseña programas de promoción de servicios al margen del análisis de una zona o sector concreto.

6. *Establecer las bases de funcionamiento y la asignación de roles en el desarrollo de Servicios Sociales.*

Con demasiada frecuencia aparece la confrontación entre lo "político" y lo "técnico" en la práctica habitual de los ayuntamientos. ¿Qué es lo político y qué es lo técnico en lo que respecta a los Servicios Sociales? Al tener mucha gente (de ello no se libran muchos corporativos), la sensación de que estos asuntos los puede resolver cualquiera que tenga sentido común (y dentro de este colectivo, claro está, se incluyen todos aquellos que piensan así con respecto a los Servicios Sociales), las interferencias entre "políticos" y "técnicos" se dan con excesiva asiduidad

Concejales que quieren asistir a entrevistas sociales y visitas domiciliarias, que quieren hacer análisis de casos y establecer criterios de atención familiar, etc.

Por ello es preciso establecer un debate para definir quién es quién en cada situación, y quién decide qué cosa en cada momento. La excesiva burocratización de los Servicios Sociales se da con demasiada frecuencia perdiendo agilidad la gestión de los mismos, cuando los trabajadores sociales dedican la mayor parte de su tiempo a elaborar informe tras informe para que los "políticos" decidan la ayuda o servicio más adecuado para cada cual. Este asunto está todavía sin resolver en la mayoría de los ayuntamientos. Y es preciso abordarlo con urgencia.

A mi manera de ver "lo político" define los criterios previos de planificación, las pautas de intervención, los presupuestos, etc. Lo "técnico" asesora en el establecimiento de la planificación a partir de los estudios desarrollados, elabora las pautas de intervención que definitivamente aprobarán los políticos, diseña los previos presupuestos mediante la cuantificación de las posibles acciones a emprender para el futuro, y ejecuta los planes aprobados por los corporativos, o en nuestro caso por los Consejeros del Consorcio, así como evalúa periódicamente el desarrollo de los programas haciendo propuestas correctoras en base al desarrollo de los mismos.

De esta forma se clarifica, según creo, el panorama de definición de roles. Por supuesto es un tema abierto sobre el que es preciso profundizar y avanzar. En otras áreas los roles de cada cual están más definidos y son más precisos los contornos de la intervención.

## **¿Planes Municipales y/o Planes Forales?**

Un último punto de reflexión se nos presenta al analizar las distintas competencias de planificación.

La realidad constatada es que muchos Planes Forales sirven en ocasiones para despertar inquietudes en este Area en muchos ayuntamientos que no estaban suficientemente sensibilizados. Desde este punto de vista es posible su promoción y aplicación.

Sin embargo, también es cierto que se produce otro efecto, que bien podríamos llamar el "efecto Olentzero", que es recibido como un regalo o más bien como algo que "logramos sacar" a la Diputación. Se produce una hipersensibilización ante determinada problemática que hasta el momento había estado ausente de los debates de los corporativos. El asunto es que en virtud del componente mágico de la convocatoria foral, las fuerzas vivas municipales se lanzan a la búsqueda del anciano con necesidad de

ayuda domiciliaria o aquella familia con urgentes necesidades de atención, siempre que al ayuntamiento no le cueste un duro.

La verdad es que en el inconsciente colectivo de la corporación se despierta un mecanismo "algo malicioso" de que a la Diputación "hay que sacarle" lo más que se pueda en cualquier asunto, por cualquier medio. Algo así como el adolescente zalamero que aprovecha la buena disposición de sus padres para conseguir complementos de la paga.

Sin embargo, hasta ese momento no habían estado presentes este tipo de temas. Y lo están en función de que se asegure la intervención del órgano foral. Si éste suspende la ayuda por algún motivo, finaliza el servicio municipal. Y si no se precisa ya del servicio, se trata de que se mantenga la asignación por si acaso. Evidentemente, ésta es una especie de picaresca que nada o poco tiene que ver con la asimilación de la conciencia de la obligación por parte del ayuntamiento de la puesta en marcha de iniciativas en beneficio del bienestar de los ciudadanos y por parte de los órganos forales correspondientes de criterios planificadores que cuenten con las corporaciones locales.

Por parte de los primeros se habla de la autonomía municipal y de la conciencia cada vez más extendida de las aportaciones de alguna manera "gracias" de las Diputaciones en estos asuntos, es algo que les corresponde a los ayuntamientos por propia naturaleza. El debate subsiste con mayor o menor crudeza según el momento político y no nos toca avanzar en el mismo en el presente artículo.

Compaginar ambas competencias sin que éstas entren en confrontación estéril, sino que se potencien mutuamente, requiere propuestas de intervención complementaria.

Por un lado en cuanto a la facultad planificadora de los órganos forales, es importante que ésta se desarrolle en base a estudios lo más científicos posibles. No consideramos un criterio científico desde el punto de vista de los Servicios Sociales el establecimiento de estándares únicamente en base a módulos poblacionales. Creemos que existen instrumentos a nuestro alcance que facilitan una planificación más justa, si bien menos uniforme, teniendo en cuenta aspectos como los niveles de renta por zonas, las pirámides de población, la concentración de determinadas problemáticas de pobreza y otro tipo de variables a tener en cuenta. Es decir, se propugna la aplicación de un "efecto zoom" (acercamiento a la realidad para ver con mayor precisión la composición de la misma), con objeto de aplicar criterios correctores a las planificaciones territoriales. Es distinta la planificación que se hace desde una concepción del territorio como un todo uniforme a la que se hace teniendo en cuenta la planificación general. aplicando correctores sociales, cuyo componente deben facilitar los propios municipios, teniendo en cuenta los estudios existentes hoy en día.

Por otro lado, es preciso que los ayuntamientos, sobre todo los de pequeño tamaño, no se consideren un sistema completo de Servicios Sociales (extremo opuesto al de considerar que los Servicios Sociales son algo ajeno a la responsabilidad municipal), sino

que en cooperación mediante la fórmula jurídica correspondiente puedan establecerse unos Servicios Sociales de Base dignos y completos y que en función de este planteamiento se puedan establecer convenios en cuanto a la planificación y prestación de servicios con otros ayuntamientos y órganos forales. Así se entiende modernamente una planificación eficaz de los Servicios Sociales.

Es importante tomar conciencia de estos asuntos. Sin embargo, un paso hay que darlo después de otro y este último es la base del siguiente. Como veremos, el camino a recorrer todavía es largo para la implantación de un Sistema coherente de Servicios Sociales. Hay que:

a) Sensibilizar a las corporaciones locales, apoyar la creación de Servicios Sociales en cooperación con otras entidades locales.

b) Establecer una planificación teniendo en cuenta la realidad social de cada zona.

c) Diseñar un sistema de financiación de Servicios Sociales en base a dicha planificación, combinando las responsabilidades tanto de las corporaciones locales como de los órganos forales o territoriales.

d) Iniciar la suscripción de convenios con aquellos ayuntamientos dispuestos a afrontar una acción social cooperativa con otros ayuntamientos y apoyarles en su empeño.

e) Desarrollar acciones puntuales sustitutorias de las carencias de aquellos ayuntamientos que no comparan estos criterios.

Rafael Mendía