

SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES. NECESIDAD DE UNA REFUNDACIÓN

MUNICIPAL SOCIAL SERVICES. THE NEED FOR A REFOUNDATION

Miguel López-Cabanas

Trainer and researcher in social services and inclusive policies

Los actuales Servicios Sociales municipales comenzaron a implantarse en los años 80 de la anterior centuria. Herederos en buena medida de la beneficencia pública que las administraciones locales venían haciendo, en la actualidad todavía arrastran influencias de aquella etapa. Existe una confusión en cuanto a su misión y su delimitación con otros ámbitos de las políticas sociales. Hay una sobrecarga de trabajo burocrático y administrativo que limita las actuaciones propias de los profesionales de la Intervención Social. Es necesario realizar una refundación de los Servicios Sociales que prestan los ayuntamientos, que debería de pasar por su reconceptualización e importantes cambios normativos, organizativos y metodológicos.

Palabras clave: Misión Servicios Sociales, Ayuntamientos y Servicios Sociales, Marco normativo, organizativo y metodológico, Refundación Servicios Sociales municipales.

The current municipal social services began to be implemented in the 1980's. Largely descendants of the public assistance that the local administrations had been providing, they still display influences from that phase today. There is confusion regarding their mission and their delimitation with other areas of social policy. There is an overload of bureaucratic and administrative work that limits the actions of the professionals of social intervention. It is necessary to refund the social services provided by the city councils, a process that should include their reconceptualization as well as important normative, organizational and methodological changes.

Key words: Social services mission, City councils and social services, Normative, Organizational and methodological framework, Refoundation of social services.

Han sido muchos los cambios que se han producido en el entorno social y normativo desde el comienzo de lo que se podría entender como los actuales Servicios Sociales municipales y, por el contrario, muy pocas las modificaciones que se han llevado a cabo en los mismos en los planos conceptual, estructural y metodológico. Para comprender mejor su actual situación conviene presentar brevemente su procedencia:

Lastrados desde sus orígenes por su falta de clarificación conceptual, especialmente en cuanto a su objeto se refiere, los primeros Servicios Sociales que comenzaron a poner en marcha los ayuntamientos en los años 80 del anterior siglo no han tenido cambios sustanciales hasta la fecha. Como docente durante más de veinte años en diversos postgrados universitarios relacionados con la gestión de Servicios Sociales, al que asistían profesionales en ejercicio con bastantes años de experiencia y con variada procedencia disciplinar, el autor del presente artículo siempre comenzaba la primera clase del curso con una dinámica en pequeños grupos, cuyos componentes debían de responder de manera colectiva, entre otras, a la pregunta: ¿cuál es el objeto de los servicios sociales? En la puesta en co-

mún de todos los grupos las respuestas eran muy variadas; las más frecuentes podrían denominarse como de *amplio espectro*, pues equiparaban los Servicios Sociales con el conjunto de las políticas que debían procurar a la población un bienestar social, con la forma de garantizar su calidad de vida, cubrir sus necesidades sociales o satisfacer derechos sociales en general; el problema venía cuando se solicitaba a los participantes que a) definieran dichos conceptos y b) si no creían que otros ámbitos de las políticas sociales compartían esos mismos fines y en caso afirmativo en qué se diferenciaban y cuáles podrían ser los elementos específicos de los Servicios Sociales. En esos momentos la confusión del grupo era generalizada, pero servía de arranque para comenzar a desarrollar el programa del curso. Es difícil suponer una confusión similar entre profesionales de otros ámbitos de las políticas sociales, como, por ejemplo, Educación, Salud o Pensiones no contributivas, lo que deja, sin duda, muy mal parados a los Servicios Sociales, en especial los más generalistas, gestionados por las administraciones locales, pues los ofrecidos por las Comunidades Autónomas, centrados, por lo general, en ámbitos y equipamientos especializados, en su mayoría residenciales, dejan poco margen de interpretación sobre su objeto.

Con esta confusión conceptual de los propios profesionales en cuanto al objeto de los Servicios Sociales, en concreto los de atención primaria o comunitarios, de gestión municipal, no es de extrañar que "gran parte de la población continúe descono-

Recibido: 23 marzo 2018 - Aceptado: 30 abril 2018

Correspondencia: Miguel López-Cabanas. Trainer and researcher in social services and inclusive policies. C/ Altamirano nº 8. 28008 Madrid. España. E-mail: psicointersoc@gmail.com

ciendo qué son los servicios sociales, o tienen una imagen confusa y llena de prejuicios” (Ferrer, 2017, p.17) y, conviene recordar que sin objeto no puede hablarse con propiedad de un sector de actividad y sin sector no hay sistema (Fantova, 2017). Análisis que viene de lejos, pues ya en las primeras críticas constructivas al denominado Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, (López-Cabanas y Gallego, 1989), cuyo trigésimo aniversario se cumple este año, se puso en evidencia la falta de solidez conceptual en cuanto a su objeto, contribuyendo por ello de manera decisiva a la situación en que “los Servicios Sociales en nuestro país arrastran un problema de falta de definición que ha repercutido en dificultades en el momento de precisar niveles competenciales y organizativos” (Gaitán, 1992, p.12). El deseo por romper radicalmente con la beneficencia pública con la llegada de la democracia llevó a propuestas formuladas desde responsabilidades políticas -aunque presentadas como propuestas técnicas- que vinieron a confundir la parte (los Servicios Sociales) con el todo (el conjunto de las políticas sociales), lo que ha venido generado desde entonces no poca confusión entre la población y frustración entre los profesionales cuyas expectativas han sido insatisfechas de forma reiterada. Estos planteamientos *de amplio espectro* sobre el objeto de los Servicios Sociales de las administraciones locales llevó a que de una manera operativa - y un tanto cínica, todo hay que decirlo- se les definiera como el *cajón de sastre* a dónde iba todo lo que no era suficientemente atendido o expulsaban los otros ámbitos de responsabilidad de las administraciones públicas (Sanidad, Empleo, Educación, etc.), eximiendo a éstos de realizar las adaptaciones oportunas para que sus servicios fueran verdaderamente inclusivos.

Esta confusión tiene sus orígenes en la propia historia de los Servicios Sociales en nuestro país. De manera breve, cabe recordar las principales raíces:

- ✓ La Beneficencia pública, cuya ley reguladora se aprobó en 1849 y se estuvo aplicando hasta la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en 1985. En este marco, las corporaciones locales ofrecían a las personas sin recursos propios (pobres, menesterosos) un apoyo discrecional y arbitrario para una supervivencia muy básica, así como la atención sanitaria mediante recursos específicos para esta población, a los que se unía los centros de Protección de menores.
- ✓ Servicios complementarios de la Seguridad Social, dirigidos a las personas que habían cotizado a dicho organismo y les sobrevenía una discapacidad o llegaban a la jubilación. Los departamentos que gestionaban estos servicios con el tiempo dieron lugar al INSERSO y más tarde al actual IMSERSO.

Posteriormente, con los Pactos de la Moncloa (1977), se inició un proceso de universalización, cuya principal plasmación fue la aprobación de la Ley General de Sanidad de 1986 y el acceso a los servicios del INSERSO independientemente de que se hubiera cotizado a la Seguridad Social. Estos servicios, junto con los de protección y reforma de menores (utilizando la terminología de la época), dieron paso, en lo fundamental, a

lo que comenzó a llamarse Servicios Sociales especializados en las primeras leyes autonómicas que empezaron a aprobarse a partir de 1982. En dichas leyes la gestión de los denominados Servicios Sociales de base o comunitarios fue asignada a los ayuntamientos, o a las entidades locales supramunicipales para los de menor tamaño. Por tanto, los Servicios Sociales municipales de los recién recuperados ayuntamientos democráticos (1977) estuvieron coexistiendo con la beneficencia, de *iure*, una serie de años, pero *de facto* su impronta se ha dejado sentir en mayor o menor medida, según los territorios, hasta nuestros días.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS ACTUALES SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Ya en la actualidad, las demandas que reciben los Servicios Sociales municipales se distribuyen principalmente, y de manera desigual según el perfil demográfico de la población y la situación socioeconómica en un momento temporal dado, entre las siguientes categorías:

- a) Demandas relacionadas con la ausencia de ingresos o de recursos suficientes para vivir con los estándares mínimos de nuestra sociedad, referidos a distintos ámbitos básicos de la vida cotidiana: alimentación, vestido, vivienda con su equipamiento y suministros fundamentales, gastos complementarios a la escolarización de los menores, medicinas, etc. Es decir, demandas de apoyo a personas pobres, que pueden estar o no en situación de exclusión social.
- b) Demandas relacionadas con la atención a personas con la autonomía funcional reducida, en concreto las prestaciones recogidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- c) Demandas relacionadas con la infancia y la adolescencia vulnerables, en situación o riesgo de desprotección o conflicto social, así como con las familias de las que forman parte.

En la primera de las categorías mencionadas los servicios sociales municipales tramitan, fundamentalmente, dos tipos de ayudas:

- ✓ Las relacionadas con la garantía de rentas mínimas que, con distintas denominaciones, legislan y gestionan las Comunidades Autónomas y que, salvo excepciones, no están garantizadas como derechos subjetivos. Estas transferencias de rentas supuestamente están condicionadas al cumplimiento de unas *contraprestaciones* incluidas en unos itinerarios de inserción personalizados. Pues bien, salvo casos muy fragantes como la desescolarización de niñas y niños, debido a la saturación de trabajo y ausencia de claros modelos de intervención, *de facto*, estas prestaciones no se vinculan a cambios de conducta, bastando el cumplimiento de criterios generales establecidos en las normas (ausencia de ingresos, número de personas en la unidad convivencial, etc.).
- ✓ Ayudas complementarias por insuficientes ingresos, periódicas o puntuales, contempladas en las ordenanzas de las ad-



ministraciones locales. Tampoco están garantizadas como derechos subjetivos y, como en el caso anterior, no suele haber tiempo suficiente, ni un marco organizativo y metodológico que permita desarrollar otro tipo de acciones relacionadas propiamente con la Intervención Social.

Por tanto, en esta categoría de demandas que reciben los Servicios Sociales municipales los profesionales que las atienden realizan fundamentalmente tareas de información y ayuda a la tramitación administrativa de prestaciones propias o de la Comunidad Autónoma correspondiente. Este tipo de demandas vinculadas a la ausencia de recursos suficientes, que siempre han supuesto un elevado porcentaje sobre la totalidad, se vieron fuertemente incrementadas con la crisis y recesión económica que comenzó en 2008: según finalizan las prestaciones por desempleo, cuan vasos comunicantes, se pide cita en los Servicios Sociales municipales para solicitar las ayudas arriba mencionadas. Familias sin más dificultad o problema añadido que el haber perdido su fuente de ingresos estable, comenzaron a solicitar apoyo hasta saturar los servicios, que a duras penas ya daban abasto, incrementándose de manera muy notoria el trabajo administrativo y de meros trámites burocráticos, realizados fundamentalmente por profesionales universitarios, Trabajadores Sociales, lo que viene suponiendo un despilfarro de recursos públicos a la vez que fuente de permanente insatisfacción de dichos profesionales. Situación que no parece remitir, bien al contrario, pues aunque los datos de desempleo mejoren, los relacionados con la pobreza siguen siendo alarmantes: según Eurostat, el 27,9 % de la población se encuentra en situación de pobreza o exclusión social y el 5,2% de la población (más de dos millones de personas) en situación de pobreza severa y el 14,1 % se considera población empleada en situación de pobreza (EAPN-España, 2018) y que, igualmente, es demandante de ayudas vitales para su subsistencia y la de su familia.

Con estos datos es previsible que siga siendo muy elevado el número de demandas que se realizan a la administración relacionada con la ausencia o escasez de ingresos. Ahora bien, la pregunta que cabe hacerse es ¿deben de ser atendidas y tramitadas desde los Servicios Sociales, en concreto desde la administración local, o deben de ser gestionadas desde otro ámbito de las administraciones públicas? En consonancia con anteriores trabajos, se plantea que la garantía de rentas debería de gestionarse desde otras áreas de la administración, bien desde el Sistema de Empleo, relacionado con sus políticas activas, para los casos con posibilidades de empleabilidad (López-Cabanás, M., 1999), bien desde políticas específicas de garantías de ingresos (Fantova, 2014), gestionadas desde departamentos propios. De manera complementaria, en su regulación debería de garantizarse como derecho subjetivo, no vinculado a contraprestación alguna. A su vez, sería necesario establecer mecanismos de detección de aquellas situaciones en las que, aún a pesar de tener una renta mínima garantizada, se hayan iniciado procesos de exclusión en los que sería importante intervenir desde otros ámbitos de la administración, como los Servicios Sociales.

En un paso más allá a la anterior propuesta, hay que seguir avanzando en el imparable debate de la Renta básica universal e incondicionada, cuya implantación supondría que todas las personas que cumplieren con los requisitos que se establecieran (por ejemplo años de residencia o edad), recibirían una cantidad de dinero independientemente de los bienes o ingresos con los que cuenten. Es decir, un servicio de acceso universal, similar en este sentido a otros ámbitos de las políticas sociales, como Educación o la Sanidad. La crítica que se hace a este tipo de garantía de ingresos en base a decir que cobrarían igual las personas más ricas que las que no tienen ningún ingreso es totalmente falaz, pues las primeras retornarían vía impuestos directos las cantidades recibidas (Raventós, 2012).

Sea con la modalidad que fuere, la sola liberación de la atención y tramitación de las demandas de ayudas relacionadas en exclusiva con la carencia de ingresos, dejaría a los Servicios Sociales municipales sin una gran sobrecarga de trabajo administrativo que prácticamente les colapsa, liberando recursos que podrían emplearse en hacer una verdadera Intervención Social por parte de todo el personal técnico de éstos servicios personales de proximidad: profesionales del Trabajo Social, de la Psicología de la Intervención Social y de la Educación Social, principalmente.

En esta misma línea, Fantova (2014) propone como una política social propia la política de vivienda que, de gestionarse en departamentos específicos, como parece ser lo más pertinente, descargaría igualmente de mucha presión a los Servicios Sociales municipales, con los que deberían coordinarse en aquellos aspectos que les correspondiera.

La segunda gran categoría de demandas que se reciben en los Servicios Sociales municipales (o la primera según el perfil sociodemográfico de la población) son las relacionadas con el catálogo de prestaciones incluidas en la ley de la Dependencia. Lo primero que habría que comentar es que estas prestaciones ya se venían ofreciendo antes de la aprobación de la ley en el año 2006, pero no como derechos subjetivos. Lo segundo es que los Servicios Sociales de los ayuntamientos, una vez más, suelen ser meros *tramitadores* de las competencias de las comunidades autónomas, donde se conceden finalmente las prestaciones y desde donde se gestionan mayoritariamente los recursos más costosos, como las residencias y los centros de día, con la excepción de algunos grandes ayuntamientos y las corporaciones locales supramunicipales que en ocasiones gestionan de manera delegada dichos equipamientos. Ante esta categoría de demandas, el grueso de la plantilla técnica municipal, formado por profesionales del Trabajo Social, dedican, una vez más, buena parte de su jornada laboral a realizar trámites administrativos, lo que supone un claro despilfarro de recursos públicos, a la vez que es fuente de un permanente estado de frustración e insatisfacción profesional, destacando en este ámbito de servicios personales las situaciones de *burnout*.

La tercera gran categoría de intervenciones que se realizan son las relacionadas con la protección de la infancia, bien a



solicitud de la propia familia o de otros profesionales, como el personal docente, sanitario o de la policía. Como en las anteriores categorías, lo habitual es atender a demanda, una vez que surge el problema que motiva la intervención, con las coordinaciones posteriores que se requieran con otros ámbitos de la administración, como el Sistema Judicial.

Como principales descriptores de los Servicios Sociales municipales pueden aplicarse los siguientes:

- ✓ Son reactivos, atendiendo a las demandas que reciben de personas que viven en el territorio que atienden y en ocasiones de otras entidades que intervienen en el mismo. Es escaso o nulo el trabajo de prevención.
- ✓ Predomina un enfoque asistencialista, paliativo y paternalista, enfocado a las carencias.
- ✓ Se favorece una cronicidad y dependencia institucional, con las consiguientes listas de espera, con riesgo de colapso, en especial en situaciones de recesión y crisis económicas.
- ✓ Para afrontar problemas colectivos, se fomenta el individualismo y el aislamiento social, puesto que en la mayoría de las intervenciones se atiende a una sola persona o a una familia como mucho, con la carga ideológica y de control social que ello supone.
- ✓ Centran gran parte de sus esfuerzos en cubrir las necesidades básicas relacionadas con la subsistencia vital, siendo en buena medida meros gestores de prestaciones, sin tiempo real, en la mayoría de los casos, para desarrollar itinerarios que fomenten la autonomía y el empoderamiento.
- ✓ Como herencia directa de la beneficencia, existe un amplio margen de discrecionalidad profesional en la concesión de determinadas ayudas que no están garantizadas como derechos subjetivos.
- ✓ Las prestaciones que dependen de presupuesto municipal están supeditadas a la disposición de la partida correspondiente, sin obligación por parte de los ayuntamientos de ampliarla en caso de que se agote antes de finalizar el ejercicio, lo que supone una fuente de inequidad intra-municipal: una demanda de apoyo que realiza una persona puede ser atendida a principio del ejercicio presupuestario, y la misma demanda realizada por otra, con características similares, si se formula cuando ya no queda presupuesto, no será satisfecha.
- ✓ También existe una inequidad inter-municipal, pues los ayuntamientos regulan mediante ordenanzas municipales estas ayudas, cada uno con sus criterios particulares; es decir, una misma situación personal o familiar puede ser atendida en un municipio y en el de al lado no estar contemplado hacerlo. Lo mismo que sucede con el apoyo que se ofrece a las familias: hay dispositivos y servicios, como por ejemplo los puntos de encuentro, mediación o apoyo psicológico que están disponibles en un municipio y en uno de al lado no, generando, nuevamente, desigualdad territorial.

Llama poderosamente la atención que los Servicios Sociales de atención primaria o comunitaria estén siendo fuente de inequidades y de generación de desigualdades, máxime cuando

todas las leyes autonómicas tienen entre sus principios básicos la equidad. En definitiva, la losa que supone la raíz benéfico-asistencial de los Servicios Sociales de la administración local es todavía demasiado pesada.

NECESIDAD DE UNA REFUNDACIÓN

Frente a la actual situación, brevemente descrita, en la que se encuentran los Servicios Sociales municipales, es imperioso llevar a cabo una *refundación* que suponga un verdadero cambio estructural, cuyas principales modificaciones se podrían aglutinar en los ámbitos normativos, organizativos y metodológicos:

CAMBIOS NORMATIVOS

El marco normativo en el que se actúa es fundamental, pues establece los límites y determina las potencialidades. Para avanzar hacia la consolidación de unos Servicios Sociales comunitarios de carácter municipalista habría que acometer, entre otros, los siguientes cambios normativos:

Es necesario aprobar una ley marco de Servicios Sociales estatal, a semejanza de leyes de Sanidad y Educación. Los intentos que hubo a finales de la década de los 80 de promoverla se toparon con informes jurídicos contrarios, en los que se adelantaba que en el caso de interponerse recurso de inconstitucionalidad tendría muchas probabilidades de prosperar, debido a que en el artículo 148.1º.20 de la Constitución se contempla que las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias en materia de Asistencia Social, cosa que han hecho todas.

En primer lugar, Asistencia Social, término todavía en uso en 1978, está conceptualmente relacionado con la beneficencia, de donde procede y cuya herencia se quiere erradicar. En segundo lugar, en la Constitución el término Servicios Sociales sólo aparece como tal en el artículo 50, referido a la tercera edad (expresión que se empleaba en ese momento), cuyo bienestar deberían promover los poderes públicos "mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio", artículo que refleja la labor que venía realizando el INSERSO, pero que obedece a una descripción muy restrictiva para la realidad actual, a la vez que caduca, pues, por ejemplo, desde la aprobación de la Ley General de Sanidad de 1986, todo lo relacionado con la atención a problemas de salud es competencia de dicho sistema. Por último, el que solo haya leyes de Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas hace que el marco normativo que las regula se haya desarrollado de manera muy desigual, lo que ha llevado a que haya ciudadanos de *distintas categorías* en cuanto a la posibilidad de acceder a unos similares Servicios Sociales de atención primaria o comunitarios, fuente de inequidad que pretendía resolver el Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, pero que en buena medida no consiguió hacerlo.

Urge, por tanto, que cuando se aborde una modificación de la Constitución se contemple la posibilidad de actualizar la re-

ferencia a los Servicios Sociales, a la vez que se introduzcan los cambios que permitan la aprobación de una ley general de ámbito estatal, como ocurre con otros sistemas de protección, sin menoscabo de que la competencia de su gestión y aprobación del marco normativo oportuno sea responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Es importante que, de llevarse a cabo estos cambios constitucionales, se garantice el conjunto de los Servicios Sociales, incluidos los municipales, como derechos subjetivos, tal y como ocurre para una parte de los mismos, como es el caso de la atención a la Dependencia.

De la misma forma, habría que garantizar normativamente la responsabilidad municipal en la gestión de los Servicios Sociales comunitarios o de atención primaria, modificando la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en donde se eliminó la competencia local que aparecía al respecto en la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Así mismo, el marco normativo aplicable debe establecer fórmulas claras, concretas y estables de financiación de los Servicios Sociales municipales, garantizando su equidad y suficiencia financiera (Rodríguez Cabrero, 2007), dejando de estar supeditado a convenios y subvenciones, tal y como sucede en otros ámbitos de la protección social.

De la misma manera, la nueva estructura normativa debería de deslindar de los Servicios Sociales municipales toda responsabilidad con relación al acceso a la vivienda y la garantía de rentas, que tendrían que gestionarse desde unidades administrativas independientes, aunque con los necesarios protocolos de coordinación, para lo cual en estas unidades, además de con personal administrativo, debería contar con profesionales de la Intervención Social.

El conjunto del marco normativo que establezca las actuaciones a desarrollar por los Servicios Sociales de las administraciones locales debe garantizar derechos subjetivos, es decir, que se puedan reclamar ante los tribunales, alejándose de las actuales arbitrariedades, avanzando de esta forma hacia el verdadero abandono de las rémoras que se arrastran desde la beneficencia.

CAMBIOS ORGANIZATIVOS

El principal cambio en este ámbito debe venir, como principio básico de una gestión de calidad, por adaptar cada vez más las estructuras organizativas a los perfiles sociodemográficos de cada territorio concreto, en un intento de adaptar los servicios que se prestan a las personas destinatarias. Para ello hay que olvidarse de *dogmas de fe* como *puertas únicas de entrada*, con *profesionales orquesta* o conocedores de mucho y expertos en muy poco, así como el que se considere un único perfil para establecer el o la profesional de referencia, pues debería de estar en función de las características de las intervenciones que se vayan a llevar a cabo, en vez de primar intereses corporativos.

Partiendo de la base de que los Servicios Sociales municipales como servicio de proximidad que son deben de ser unas or-

ganizaciones flexibles, con estas u otras denominaciones, deberían organizarse en tres grandes unidades básicas de intervención con la ciudadanía:

- ✓ Unidad de apoyo a la Dependencia
- ✓ Unidad de apoyo a la infancia y adolescencia y a sus familias
- ✓ Unidad de inclusión social

Las personas tendrían que poder acceder de manera directa a cada una de estas unidades operativas, anunciando de manera muy clara el perfil de demandas que atienden e intervenciones que realizan. No obstante, para las personas que por diversas cuestiones puedan dudar, es necesario establecer una unidad de información y de gestión administrativa cuyas principales funciones podrían ser: informar sobre el lugar al que tendrían que pedir cita (que podría ser dentro de los Servicios Sociales municipales, en otras concejalías o en departamentos de otras administraciones), a la vez que dar las primeras citas en la unidad que corresponda, informando, de manera oral y mediante material impreso, sobre la documentación que, en su caso, deberían llevar para ahorrar tiempo. De la misma forma, desde esta unidad deberían realizarse los trámites administrativos que se requieran desde las unidades de intervención mencionadas. Obviamente, para estas tareas de información y administrativas no es necesario personas con formación universitaria, lo que abarataría mucho los costes, a la vez que permitirían que las personas contratadas por su formación universitaria pudieran centrar sus esfuerzos en ejercer su profesión, evitando así tener plantillas con alto grado de frustración y preocupantes niveles de burnout. Esta propuesta de ofrecer un potente servicio de información, previo a las actuaciones de los profesionales de la Intervención Social, así como que éstos dejen de hacer tareas administrativas, son planteamientos realizados hace mucho tiempo (López-Cabanás y Gallego, 1993), pero que escasamente se han implementado. Hoy en día, con el nivel de desarrollo de las TIC, es una asignatura pendiente que los Servicios Sociales municipales exploten sus potencialidades (Brezmes, 2009).

La intensidad en recursos humanos y presupuestarios con el que se dote las unidades de intervención mencionadas vendría dada por diversos parámetros, como la pirámide poblacional (proporción de personas mayores o menores de 18 años), así como por variados indicadores sociales (paro, abandono escolar, personas migrantes, personas con discapacidad, denuncias de malos tratos, número y perfil de las asociaciones y participación ciudadana en las mismas, etc.) y, en cualquier caso, por un permanente análisis de las demandas y respuesta a las intervenciones comunitarias que se llevan a cabo en el territorio. La implantación de estas unidades operativas vendrá determinada por el tamaño del municipio, siendo recomendable para los que cuenten con menor población establecerlas en estructuras supramunicipales como las mancomunidades u otras.

Por supuesto, estas unidades deben contar con protocolos de coordinación para aquellas circunstancias en que sea ne-

cesario realizar intervenciones conjuntas. De la misma forma, los Servicios Sociales locales deben realizar un trabajo en red y participar en estructuras estables de coordinación con otras concejalías, así como con otras áreas de gestión de las comunidades autónomas, destacando las siguientes: Sanidad (imprescindible para el apoyo a la dependencia), Educación y Sistema Judicial (fundamental para la protección a la infancia y apoyo a las víctimas de violencia familiar y de género) y Empleo, Rentas mínimas y Vivienda (básico para las actuaciones que pretenden favorecer la inclusión social). De hecho se puede hablar de los siguientes ámbitos de intersección y coordinación: socio-sanitario, socio-laboral, socio-educativo (López-Cabanás, 1999) a la que habría que añadir el socio-habitacional (Fantova, 2014) y socio-jurídico (protección a la infancia y violencia familiar y de género, principalmente). Desde la óptica de la transversalidad de las políticas sociales, para que estas coordinaciones *intra e inter* sean efectivas, es recomendable trabajar en estructuras matriciales de gestión, cuyo desarrollo excede el objeto del presente artículo.

CAMBIOS METODOLÓGICOS

Para terminar de romper de manera definitiva con la herencia de la Beneficencia, plasmada en el actual asistencialismo residual, los Servicios Sociales municipales deben de modificar las estrategias y metodologías de trabajo que preponderan en la actualidad. Sin ánimo de exhaustividad, los principales cambios requeridos serían los siguientes:

- ✓ Aumentar de manera muy notoria las estrategias pro-activas y actuaciones preventivas, generalistas y por grupos de riesgo (Fernández-Ríos, 1994), sin detrimento de las de carácter rehabilitador que se sigan necesitando.
- ✓ Desde la perspectiva del desarrollo humano y de un enfoque centrado en las personas, en vez de poner el foco en las carencias, hay que diseñar las intervenciones para reforzar las capacidades y las potencialidades que cada persona, grupo o comunidad tiene, favoreciendo actitudes que incrementen la resiliencia, el empoderamiento (Musitu y Buelga, 2004) y la motivación hacia el cambio. En definitiva, en las intervenciones con las personas, "promocionar sus capacidades funcionales y relacionales, que permiten vivir en plena autonomía" (Ferrer, p. 165).
- ✓ Avanzar en las intervenciones hacia el paso de la era analógica a la digital, con los plazos transitorios y las medidas de apoyo que se requieran. Su utilidad para aumentar la eficacia y la eficiencia es indudable en diversos aspectos como la gestión de solicitudes, realización de trámites, seguimientos y apoyos telemáticos, acceso a informaciones de interés, resolución de dudas puntuales, utilización de apps para ámbitos y perfiles específicos y un cada vez más amplio etcétera.
- ✓ Dicho lo anterior, desde los Servicios Sociales municipales la interacción *cara a cara* debe de ser la base de unas intervenciones personalizadas grupales y comunitarias, que

tendrían que primar sobre las atenciones individuales como una de las estrategias para romper con el asistencialismo: grupos de apoyo mutuo, talleres para el desarrollo personal (incidiendo tanto en las dimensiones actitudinales como en las aptitudinales), trabajo con las entidades sociales del territorio, voluntariado, foros comunitarios participativos, bancos del tiempo, etc. Es decir, trabajar para que desde la interacción social se puedan abordar los problemas de una manera colectiva, ayudando a su resolución individual y familiar.

- ✓ La implementación de nuevas metodologías deberían ir precedidas de planes de formación; profesionales que han estado durante muchos años con unas determinadas formas de trabajar necesitan un reciclaje para desarrollar nuevas formas de intervención.
- ✓ Desarrollar estrategias de gestión del conocimiento e inteligencia colectiva, desde la óptica de las sinergias que pueden producir el trabajo colaborativo entre profesionales, las personas con las que se interviene y entidades sociales que operan en el territorio. En definitiva, las personas son el principal activo con el que se debe de contar.
- ✓ Gestionar la diversidad humana desde el respeto a la diferencia y el derecho a la igualdad, facilitando así la inclusión social con plenos derechos de ciudadanía.

CAMBIO DE MODELO

En definitiva hace falta un profundo cambio de modelo de los Servicios Sociales municipales, resultando oportuno la referencia a un trabajo anterior (López-Cabanás, 1998), con el lamentado de que veinte años después sea pertinente volver a exponerlo:

Es un principio básico de las organizaciones que éstas tienden a perpetuarse y a justificarse a sí mismas más allá del fin para el que fueron creadas. Esta situación finalmente tiene un límite, pues la propia sociedad termina rechazando y marginando a las organizaciones que no se adaptan a las nuevas realidades y requerimientos de los contextos. Por tanto, los modelos de las organizaciones tienen que ser flexibles, en continuo dinamismo y evolución, en permanente proceso de adaptación, dando las respuestas que los beneficiarios de sus servicios necesitan.

Pero ¿de qué hablamos cuando se habla de modelos? A veces se nos olvida que cuando se habla de un modelo, cualquiera que sea, debemos de estar haciendo referencia a una construcción teórica con una sólida base argumental de la que se derivan una serie de principios generales, métodos y técnicas, que deben ser sometidos a una contrastación empírica que los ratifique. No nos estamos refiriendo, por tanto, ni a proclamas ni a dogmas, que a fuerzas de repetirlos parecen consustanciales al Sistema, inmutables e incuestionables, postura por lo general bastante frecuente en los Servicios Sociales. Hay que huir de recetas y de imposi-

ciones, muchas veces asociadas al *spending power*¹ y a posturas defensivas del status quo. Es necesario desarrollar más nuestro corpus teórico, demasiado débil hasta el momento. (p. 69).

Es una asignatura pendiente de los Servicios Sociales municipales el implementar estrategias de I+D+i que ayuden a su desarrollo conceptual, paso previo para diseñar modelos que respondan en los distintos territorios a una realidad en permanente evolución.

CONCLUSIONES

El principal problema de los Servicios Sociales que prestan las administraciones locales no es la falta de recursos, o no principalmente, sino de marco normativo, redefinición conceptual, propuestas organizativas y modelos de Intervención Social que se aplican, pues "los Servicios Sociales tienen grandes debilidades estructurales y funcionales" (Ferrer, p. 171) que hay que resolver de manera urgente. Existen bastantes argumentos para coincidir con la afirmación de que podríamos estar ante la posibilidad de un colapso estructural, lo que habría que asumir como una oportunidad para una reforma de todo el Sistema de Servicios Sociales (Manzano, 2016). En todo caso, hay que dejar de hacer una atribución externa de las responsabilidades y asumir las propias, que pasan, qué duda cabe, por un profundo cambio de paradigma que conduzca a la ineludible refundación de los Servicios Sociales municipales.

CONFLICTO DE INTERESES

No existe conflicto de intereses

REFERENCIAS

- AEPN-España (2017) *El estado de la pobreza 2008-2016*. Recuperado el 28 de febrero de 2018 de: http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROP_E_2017_Resumen_Ejecutivo.pdf
- Brezmes, M.J. (2009). *Propuestas para la actualización de un modelo actualizado de Servicios Sociales*. Madrid: FEMP.
- Casado, D. & Fantova, F. (Coord.). (2007). *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa-Cáritas Española.
- Fantova, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto (Instituto de Derechos Humanos).
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales*. Madrid: CCS
- Fantova, F. (2017). *Servicios sociales: Objeto propio y atención integrada*. Recuperado el 10 de enero de 2018 de http://fantova.net/?page_id=46
- Fernández-Ríos, L. (1994). *Manual de psicología preventiva*. Madrid: Siglo XXI.
- Ferrer, N. (2017). *Una aproximación al estado actual de los*

Servicios Sociales. Estrategias básicas para mejorar las intervenciones socioeducativas en el Servicio Básico de Atención Social. *Educació Social. Revista de intervenció Socioeducativa* 65, 156-173.

- Ferrer, N. (2017). Del 2007 al 2017: deu anys de l'aprovació de la Llei de Serveis Socials. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades* 6(1), 3-22.
- Gaitán, L. (1992). Servicios Sociales: Reflexiones para después de una década. *Cuadernos de Trabajo Social*, 4(5), 11-25.
- Guillén, E. (Coord.) (2005). *Sobre problemas y respuestas sociales. Homenaje a Demetrio Casado*. Barcelona: Hacer.
- López-Cabanias, M. y Gallego, A. (1989). Los Servicios Sociales Generales: eje coordinador de programas integrados de Bienestar Social. En INSERSO (Ed.), *II Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. (pp.. 11-35). Madrid: INSERSO.
- López-Cabanias, M y Gallego, A. (1993). Análisis organizacional y propuestas de desarrollo en los Servicio Sociales Comunitarios. En INSERSO (Ed.), *III Jornadas de Intervención Social* (pp.. 81-108). Madrid: INSERSO
- López-Cabanias, M. (1998). Servicios Sociales y Administración Local. ¿Modelos del pasado para retos actuales? En FEMP-Ayuntamiento de Córdoba (Eds.), *Congreso de Servicios Sociales Municipales* (pp. 25-79). Madrid: FEMP.
- López-Cabanias, M. (1999). *Los Servicios Sociales como eje vertebrador de la política social municipal. Documento para el libro blanco sobre política municipal*. Madrid: FEMP.
- Manzano, M.A. (2016). *Los servicios sociales básicos, crisis de recursos o de sistema*. Recuperado el 12 de enero de 2018 de https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=es&prev=search&rurl=translate.google.es&sl=ca&sp=nmt4&u=https://www.social.cat/opinions/autor/miguel-angel-manzano&usq=ALkJrhggjFRjm0veaw6hlbZC5927d5d2A
- Musitu, G. y Buelga, S. (2004). Desarrollo comunitario y potenciación (empowerment). En G. Musitu, J.Herrero, L. Cantera y M. Montenegro (Eds.), *Introducción a la Psicología Comunitaria*, (pp.. 167-195). Barcelona: UOC.
- Raventós, D. (2012). *¿Qué es la renta básica?* Barcelona: El viejo Topo
- Rodríguez Cabrero, G. (2007). Financiación de los Servicios Sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Situación y propuestas de mejora. En Casado, D. & Fantova, F. (Coords.), *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España* (pp.. 355-371). Madrid: Fundación Foessa-Cáritas Española.
- Zapata-Barrero, R., 2009. *Políticas de ciudadanía. Discurso público sobre la gestión local de la diversidad*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

¹ Expresión utilizada en los Estados de corte federal para reflejar la capacidad de imponer condiciones a las estructuras descentralizadas (en nuestro caso comunidades autónomas) a cambio de financiación, como fue el caso del Plan Concertado con su propuesta organizativa de los Servicios Sociales municipales.