

El pacto local en materia de Servicios Sociales

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES*

Nota del editor

La Asociación está implantada en todo el territorio nacional y cuenta con delegaciones en las distintas Comunidades Autónomas. Agrupa a más de cien profesionales (trabajadores sociales, psicólogos, sociólogos, educadores, abogados...) que ocupan puestos de responsabilidad en las instituciones, centros o servicios de este sector, y tienen una formación especializada para asumir tal gerencia o dirección.

A lo largo de estos años se han celebrado diversas asambleas, congresos y encuentros técnicos sobre estrategias actuales de servicios sociales, retos de la gerencia en el sector, control de calidad, nuevas tecnologías, informática aplicada a la gestión de servicios sociales, sistemas de información, pacto local en materia de servicios sociales, acciones integrales y localismo...

Entre las actividades realizadas destacan: el primer congreso celebrado en Zaragoza (1994), unas jornadas sobre la informática en los Servicios Sociales, celebradas en Fuenlabrada (Madrid) en 1995, el segundo congreso celebrado en Marbella (1995), el tercer congreso celebrado en Córdoba (abril de 1997) y el cuarto congreso desarrollado en Tomelloso (Ciudad Real), en octubre de 1997.

En el tercer congreso de la Asociación (Córdoba, abril de 1997) se aprobó por unanimidad el documento "Pacto local en materia de servicios sociales" (con especial referencia a municipios menores de 20.000 habitantes). Este documento se estructura en cuatro bloques: **Desarrollar la Concertación institucional**, **Impulsar la Participación ciudadana**, **compromisos de Cooperación al desarrollo**, **debate sobre la Significación ciudadana de los servicios sociales**. Se realizan diez propuestas concretas que plantean el avance y desarrollo de los Servicios Sociales en el futuro próximo. He aquí el texto del documento.

* Esta asociación fue constituida en 1990 para responder a las demandas de modernidad, racionalidad, eficacia y calidad de un sector en desarrollo, los Servicios Sociales, en los que están en juego derechos sociales tan importantes para las personas: acceso a los recursos para la igualdad de oportunidades, convivencia personal y social, integración social, desarrollo de sentimientos solidarios...

Pacto Local en materia de Servicios Sociales

(con especial referencia a municipios menores de 20.000 habitantes)

(documento debatido y aprobado en la III Asamblea Ordinaria de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, celebrada en Córdoba, el día 11 de abril de 1997)

La propuesta de contenidos que presenta la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales para un posible "Pacto Local", en materia de servicios sociales, con especial referencia a la situación de los municipios menores de 20.000 habitantes, se articula en torno a cuatro cuestiones:

- Desarrollar la concertación institucional
- Impulsar la participación ciudadana
- Compromisos de cooperación al desarrollo
- Debate sobre la significación ciudadana de los servicios sociales

Desarrollar la concertación institucional

Para los municipios en general, pero muy particularmente para los menores de 20.000 habitantes, la cooperación de otras instituciones públicas —Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas y Gobierno Central—, es imprescindible para cumplir sus competencias en servicios sociales; es el "ser o no ser". De ahí el interés de estos municipios por impulsar los cauces de cooperación ins-

titucional y lograr su mayor concreción.

En servicios sociales la cooperación institucional se concreta en un pacto de Estado: el "**Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales**". Un pacto que integra los tres niveles territoriales de la Administración —central, autonómica y local— y apuesta por unos mínimos prestacionales que garanticen derechos ciudadanos sin discriminación por el lugar de residencia, con lo que sienta bases sólidas de un auténtico sistema público en el más moderno sentido de la expresión.

Un pacto de Estado con proyecciones municipalistas, que reconoce a las entidades locales como garantes de los derechos sociales más básicos de los ciudadanos, y en consecuencia compromete a las Administraciones central y autonómica en *colaborar económica y técnicamente con la local* para la efectiva garantía de estos derechos. Interesa destacar esta doble dimensión económica y técnica del Plan Concertado, para entender su verdadero significado y potencialidad, y también para interpretar las frustraciones que puede estar produciendo su desarrollo.

El Plan Concertado puede ser en sí mismo un elemento del "Pacto Local" que se pretende, y de ahí la importancia que adquiere todo lo relacionado con dicho Plan, al abordar los contenidos del Pacto. Desde esta perspectiva se propone como estrategia a incorporar al Pacto Local, la siguiente:

Es necesario culminar las previsiones originales del Plan Concertado en cuanto a garantía de mínimos prestacionales y equipamientos básicos para los mismos, para que se puedan materializar de forma efectiva en todos y cada uno de los territorios.

Por supuesto que esta culminación ha de establecerse mediante la concertación, como corresponde a la filosofía y mecanismos del propio Plan, y supondría la base para nuevos niveles de concertación en el desarrollo de los servicios sociales, una vez conseguidos en todo el territorio —en todas las Corporaciones Locales—, los mínimos inicialmente acordados, y no antes.

En este sentido, el “acuerdo de flexibilización” del Plan Concertado establecido en 1995, es una salida en falso, una renuncia a cumplir los objetivos por los que el Plan fue creado; traiciona el espíritu original de la concertación y pone de manifiesto la incapacidad de sus gestores para desarrollar la red básica prevista y su falta de imaginación para redefinir los acuerdos originales, manteniendo el sentido de sistema público. Éste es el sentido del Plan Concertado, que dio origen al mismo y que justifica la cooperación institucional y la presencia del gobierno central en el Pacto: la garantía de derechos ciudadanos en unos mínimos homogéneos para el conjunto del territorio, y no una simple vía de financiación de servicios sociales, complementaria a los acuerdos autonómicos negociados en su día con las correspondientes transferencias.

Los elementos que debe contemplar el acuerdo que culmine el nivel básico de la concertación prevista en el Plan Concertado, son a nuestro juicio los siguientes:

- **Concretar de manera operativa los mínimos prestacionales y los contenidos de los centros y servicios previstos originariamente (Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida).** Se trata de incorporar al pacto las referencias operativas necesarias para cualificar adecuadamente los logros y los déficit de cada territorio en los que se refiere a este nivel básico de servicios sociales, definido por sus referencias comunitarias. Para ello se dispone de un importante bagaje de experiencia y reflexión lograda a lo largo de estos casi 10 años de desarrollo del Plan; se trata de aprovechar todo ello para integrarlo en un nuevo documento que sustituya al firmado en el año 1988; aquél supuso el “inicio” del Plan; 1998 debe ser el año que se firme el documento de “final” de este nivel básico de la concertación, con las referencias que permitan culminar su cobertura, como base imprescindible para nuevos retos de concertación y desarrollo de servicios sociales.

- **Reformular el pacto de financiación de esta red básica.** La concreción operativa de prestaciones y equipamientos que proponemos, para culminar la cobertura básica prevista originalmente en el Plan Concertado, así como la experiencia de su gestión a lo largo de esta década y los logros ya alcanzados, permite y requiere a su vez reformular el pacto original de financiación.

No sólo se trata de revisar los costes y las cuantías y compromisos de financiación consiguientes, sino también y fundamentalmente **requiere revisar las fórmulas para gestionar tal financiación**, y no tanto en la manera como se gestiona desde el Ministerio a las Comunidades Autónomas, que parece haber logrado niveles adecuados de agilidad y confianza sino **establecen a nivel autonómico para financiar a la Corporaciones Locales**, que adolecen en algunos casos de excesivo intervencionismo, inseguridad, lentitud y sobrecarga de burocracia. Aspectos que ahogan la capacidad gestora de los pequeños Ayuntamientos, desesperando a los técnicos de sus reducidas estructuras y desanimando a sus responsables institucionales.

Reclamamos, en el trato de las Administraciones Autonómica con las Corporaciones Locales, los mismos niveles de respeto competencial, de estabilidad, confianza y celeridad que las Autonomías exigen al Ministerio en la gestión de los créditos del Plan Concertado.

De la misma manera y sobre la base de este trato "entre iguales" en lo que a fórmulas de financiación se refiere, se pueden y deben establecer controles efectivos del destino de los fondos, que nunca pueden ser exhaustivos y asfixiantes controles de "factura a factura", sino mecanismos más modernos y flexibles de inspección y control financiero siempre encañinados en la práctica general de relaciones entre las Administraciones Públicas.

• **Acuerdo sobre gestión de servicios y equipamientos en el ámbito local.** Una de las limitaciones del enunciado original del Plan Concertado es que no establecía compromisos concretos en cuanto a aspectos relacionados con la gestión de los equipamientos; la culminación de este Plan, en su nivel básico comunitario, requiere concretar este tipo de acuerdos. Hay cuando menos tres aspectos que deben ser considerados para ello:

— Qué elementos de esta red de centros y servicios comunitarios han de ser de gestión local indelegable, y cuales pueden ser gestionados mediante fórmulas de contratación externa (empresa) o de convenios (entidades sin ánimo de lucro).

— Cómo se articula la cooperación entre Corporaciones Locales para la gestión de estos equipamientos, en el caso de los municipios con poca población y escasa capacidad de gestión, superando las limitaciones de las agrupaciones voluntarias —mancomunidades—, y cómo se puede implicar en esta gestión otros niveles distintos del municipal, fundamentalmente Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas, para garantizar la necesaria estabilidad y eficacia gestora.

— Definir los requisitos mínimos de garantía de calidad que deben exigirse cuando la gestión de un servicio se realice mediante contratación externa, para salvaguardar los derechos de los usuarios y de los ciudadanos en general, a través de sistemas eficaces de reclamación y sobre todo de mecanismos de inspección.

• **Concretar acuerdos efectivos de asistencia técnica.** Creemos que diez años de experiencia en la concertación, han dejado atrás viejos recelos sobre si bajo el enunciado de "asistencia técnica" pudiera encerrarse una intromisión indeseable, una puerta por donde penetrar tentaciones centralistas de controlar la actividad autonómica o de ésta sobre la local.

Para los municipios con menos población, esta asistencia técnica impulsada desde Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas es esencial para el desarrollo de sus estructuras de servicios sociales y para el logro de los niveles de calidad y eficacia que de las mismas se espera. De ahí su interés en que este aspecto no se reduzca a ser un adorno en el contexto de la concertación, sino que en torno al mismo se logren acuerdos concretos y efectivos que se operativicen en el ámbito local.

Vías y referencias para la difusión de nuevas tecnologías, formación y reciclaje profesional, ocasiones para el intercambio de experiencias y la reflexión entre distintos municipios, fomento de la investigación y de las publicaciones, información e intercambio de documentación, son algunos de los aspectos de la cooperación técnica más necesarios, ya que siendo imprescindible para el buen desarrollo de los servicios sociales, los municipios con menor número de habitantes se ven muy limitados para asumirlos por si solos.

• **Compromisos de información.** En el contexto del Plan Concertado se ha desarrollado el intento más

sólido de configurar un referente básico de intercambio de información en torno al desarrollo de los equipamientos (fichas y consiguientes estadísticas del Plan Concertado) y los usuarios (SIUSS); la experiencia de la aplicación de la Ficha Social, referente de este SIUSS, parece haber desanimado a quienes apuestan por la necesidad de desarrollar estos compromisos de información entre toda la red de servicios sociales.

Proponemos, como exigencia de un sistema integrado, como los servicios sociales pretenden ser, que se retome el proyecto de configurar un sistema de información desde los mecanismos propios de la concertación y como elemento esencial de la misma. Un sistema de información integrado en el conjunto del Estado, es de especial interés para los municipios con menos habitantes, ya que sólo a través del mismo pueden encontrar las referencias necesarias para orientar racionalmente sus planes y contrastar sus resultados.

Para que este sistema sea efectivo y su implantación real, es menester aprender de la experiencia y fundamentar los nuevos intentos en tres ideas claves:

— Concebir el sistema como de mínimos —Conjunto Mínimo Homogéneo de Datos— y no exhaustivo, como la Ficha Social ha pretendido ser, o al menos como ha sido percibida por sus destinatarios, los profesionales de la base.

— Hay que evitar cualquier monopolio de la información, como requisito para que se pueda lograr un pacto

sólido en torno a la misma. Aunque exista un "centro" coordinador, éste sólo puede ser un nudo de la red de información, y no el eje por el que necesariamente ha de circular cualquier usuario que quisiera contactarse con otro.

— Es preciso establecer un sistema capaz de convencer a sus bases —entidades locales y profesionales de la red—, de ellos y no de otros, son los principales beneficiarios de su existencia y no simples proveedores de datos para los niveles más distantes, especializados, o alejados de la intervención social, de sus necesidades y dificultades.

• **Trasladar la concertación Estado/Comunidad Autónoma, a nivel de Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales de cada territorio.** Si la experiencia de la concertación ha sido globalmente positiva para impulsar y canalizar la colaboración institucional entre el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales y la Comunidades Autónomas en su conjunto, parece lógico proponer que tales mecanismos de concertación se reproduzcan entre cada Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de su territorio.

Las Federaciones de Municipios en cada territorio autonómico son, a nuestro juicio, los cauces apropiados para esta concertación de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones Locales, que debe ser la base sobre la que desarrollar los convenios particulares con cada una de ellas.

Uno de los aspectos esenciales de esta concertación a nivel autonó-

mico, debe ser garantizar a las Corporaciones Locales la estabilidad de la financiación y de los equipamientos que en la misma se contemplan; especial interés en cuanto a esta garantía de estabilidad, tiene lo relativo a las plantillas, ya que significan el mayor coste de estos servicios, y suponen un importante riesgo para los presupuestos municipales, sobre todo en pequeños municipios, ya que su financiación, no hay que olvidarlo, depende de mecanismos externos —subvenciones—, sin una absoluta garantía de permanencia y suficiencia.

Impulsar la participación ciudadana

Es preciso recoger como aspecto destacado de un posible "Pacto Local" en servicios sociales, lo relativo a la participación ciudadana, como forma de democratizar la acción institucional en este ámbito. Se puede aprovechar en este sentido el amplio consenso existente entre todas las fuerzas políticas —y todos los discursos técnicos— respecto a la conveniencia de impulsar la participación a todos los niveles en la organización y gestión de los servicios sociales.

Se trata de desarrollar y concretar las previsiones de las leyes autonómicas del sector, que establecen compromisos y mecanismos de participación ciudadana. Sus enunciados, no siempre desarrollados en la práctica, deben ser objeto de especial atención en el ámbito local, por ser éste el lugar donde más fácilmente los ciudadanos y ciudadanas identifican sus intereses y perfilan sus valora-

ciones sobre las respuestas a las mismas. La participación en los servicios sociales debe iniciarse en el ámbito local; de ahí el interés de que pase a formar parte de los contenidos del "Pacto Local" en la materia.

No se trata, por supuesto, de volver a efectuar manifestaciones genéricas de fervor participativo, sino que dadas por hechas y reafirmadas unánimemente, es menester que el pacto defina compromisos concretos en cuanto a contenidos de esta participación y fórmulas para su efectividad, en la planificación, ejecución, gestión y evaluación de las políticas sociales locales. Y de manera específica, fijar compromisos mínimos de participación de los usuarios de los diversos centros y servicios.

Es necesario revisar la eficacia de los Consejos Municipales ya creados, para definir compromisos del conjunto de entidades locales respecto a su composición, funciones y dinámicas más oportunas para su efectividad en cuanto a cauces de participación ciudadana; se trata de lograr consensos sobre compromisos de información y consulta con entidades ciudadanas interesadas en la acción social municipal; y de revisar la composición, funciones y dinámicas de funcionamiento de las asociaciones de usuarios o de los órganos a través de los cuales se canalizan la participación de los usuarios de los diversos centros y servicios de responsabilidad local.

Hay dos aspectos que consideramos mas necesarios para que se pueda apostar desde las Corpora-

ciones Locales por la participación ciudadana y el asociacionismo, su principal cauce:

— **Revisar y poner al día de la legislación relativa a asociaciones;** es preciso un nuevo marco legal que sustituya el actual que data del año 1969, y que incorpore las aportaciones que las Corporaciones Locales sugieran, con su experiencia en servicios sociales, uno de los espacios que más intensamente ha vivido la experiencia asociativa en su relación con las instituciones.

— **Participación de las Corporaciones Locales en la gestión de los fondos provenientes del 0,5% del IRPF para "otros fines de interés social";** es condición para impulsar la participación social desde el nivel más básico de la vida cotidiana y de la implicación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos más próximos a sus intereses, vivencias y expectativas. Son las Corporaciones Locales, gestores de este espacio de la vida cotidiana, el cauce institucional más apropiado para administrar una parte de estos fondos "de interés social"; algo que además está de lleno en la filosofía de "corresponsabilidad fiscal", que no sólo debe serlo en la recaudación, sino también en garantizar a los ciudadanos que el uso de sus impuestos se corresponde con sus intereses personales y colectivos en su propio ámbito de convivencia, haciendo del "interés social" una realidad y no sólo un enunciado distante.

En todo caso consideramos que lo relativo a la participación ciudadana y los compromisos que en torno a ella

se pudieran lograr, deben constituir un capítulo importante del "Pacto Local" que se pretende, conscientes de la trascendencia que adquiere en el ámbito municipal, como espacio más próximo a las vivencias, intereses y expectativas ciudadanas, y por ello como lugar donde puede fraguarse una verdadera escuela de democracia participativa.

Cooperación al desarrollo desde el ámbito local

Si la base de la Acción social es la solidaridad en un mundo como el actual, ésta no puede reducirse a los límites de un municipio, sino que tiene que alcanzar significaciones y efectos que trasciendan los límites locales, autonómicos y estatales, para proyectarse a nivel mundial. Y si las entidades locales son la base del desarrollo de los servicios sociales, han de ser ejemplo de la apuesta solidaria por el desarrollo de otras comunidades locales que lo necesiten.

La propia concertación para lograr niveles básicos homogéneos en cuanto a mínimos de Prestaciones Básicas en el conjunto de entidades locales del Estado Español (Plan Concertado), viene a ser expresión de este compromiso solidario que aglutina al conjunto de Administraciones Públicas.

Pero nadie puede dudar que más allá de las situaciones de necesidad especialmente graves que puedan existir en nuestros municipios, éstas no son comparables con las carencias tan acusadas que extendidas que afectan a comunidades locales de

otros lugares del planeta. La solidaridad exige compromisos efectivos de apoyo a las mismas, de tal trascendencia que consideramos necesario incluirlos como aspecto esencial y emblemático entre los contenidos de un posible "Pacto Local" en materia de servicios sociales.

Como referencia de este compromiso solidario de cooperación al desarrollo desde las entidades locales, proponemos las siguientes:

Un compromiso efectivo YA de destinar como mínimo el 0,7% del presupuesto de cada Corporación Local, a la cooperación al desarrollo con otras comunidades locales.

Proponemos que para desde estos compromisos, se establezcan acuerdos entre Corporaciones Locales para canalizar de la forma más efectiva las ayudas hacia lugares y proyectos que más lo necesiten, reduciendo al máximo intermediarios y burocracia y estableciendo mecanismos de evaluación efectivos.

Así mismo las Corporaciones Locales deben comprometerse a liderar en sus respectivos territorios la sensibilización ciudadana en torno a las necesidades de cooperación al desarrollo, promoviendo, apoyando y canalizando iniciativas ciudadanas en este sentido, para involucrar a la población en un esfuerzo solidario que trascienda lo institucional.

Promover un debate sobre la significación ciudadana de los Servicios Sociales

Diez y ocho años de experiencia municipal democrática en servicios so-

ciales es tiempo suficiente para que éstos hayan pasado por su etapa de implantación inicial, de desarrollo y consolidación y también de crisis. Tiempo suficiente para tener perspectiva y valorar el modelo de servicios sociales que se ha desarrollado en nuestro país, con características tan peculiares.

No se debe aparcar por más tiempo la reflexión que esta experiencia permite: no se trata de un debate rutinario sobre los logros de unos u otros equipamientos, servicios o prestaciones, sobre las bondades o déficit de determinadas normas o prácticas, sino que proponemos que se interese a políticos, a técnicos y a la ciudadanía en un debate de mayor calado sobre la significación que los servicios sociales tienen —o deben tener— en el entramado de la vida social de los albores del siglo XXI.

El ámbito local, por su proximidad a las vivencias de los ciudadanos, es el ámbito en el que más riqueza y participación puede tener este debate; de ahí el compromiso que esperamos de las entidades locales, y que por su importancia entendemos debería reflejarse como un elemento de "pacto" que se pretende lograr: promover un amplio debate que se iniciaría en cada entidad local, con sus políticos, sus técnicos y sus ciudadanos, y que tras proyectarse en otros ámbitos, concluiría en el año 2000 con una gran

puesta en común de tales debates, en un Congreso con el que recibir al milenio desde una voluntad colectiva como jamás se haya logrado en esta materia tan importante para el desarrollo de la vida de los seres humanos: la convivencia y la solidaridad.

Como referencias para iniciar esta reflexión ciudadana, proponemos las siguientes:

— Valorar los logros y los déficit de los servicios sociales en las corporaciones democráticas; especial referencia al modelo de servicios sociales comunitarios.

— Incidencia de la acción social sobre la ordenación del espacio urbano y de la convivencia ciudadana.

— Relación de los servicios sociales con otras áreas de la política institucional y del desarrollo local.

— Acción Social y progreso económico; efectos de los servicios sociales sobre el empleo.

— Acción Social y nuevas tecnologías.

Síntesis de propuesta para el pacto local desde los Servicios Sociales

Las propuestas que realizamos se articulan en cuatro ejes, de los que se deducen 10 propuestas concretas.

Éstos son los cuatro aspectos generales y el decálogo que proponemos:

DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES

ASPECTOS GENERALES	PROPUESTAS CONCRETAS
DESARROLLAR LA CONCERTACIÓN INSTITUCIONAL —culminar las previsiones originales del Plan Concertado—	1º. Concretar de manera operativa los mínimos prestacionales y los contenidos de los centros y servicios previstos originalmente (Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida). 2º. Reformular el pacto de financiación de esta red básica. 3º. Acuerdos sobre gestión de servicios y equipamientos en el ámbito local. 4º. Concretar acuerdos efectivos de asistencia técnica. 5º. Compromisos de información. 6º. Trasladar la concertación Estado/Comunidades Autónomas/Corporaciones Locales de cada territorio.
IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	7º. Revisar y poner al día la legislación de Asociaciones, recogiendo las aportaciones derivadas de la experiencia de las Corporaciones Locales en servicios sociales. 8º. Participación de las Corporaciones Locales en la gestión de los fondos del 0,5 % del IRPF para " <i>otros fines de interés social</i> ".
COMPROMISOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	9º. Compromiso efectivo YA, de destinar el 0,7% del presupuesto municipal a la cooperación al desarrollo con otras comunidades locales.
DEBATE SOBRE LA SIGNIFICACIÓN CIUDADANA DE LOS SERVICIOS SOCIALES	10º. Impulsar un debate desde el ámbito local, sobre la significación ciudadana de los servicios sociales, su experiencia comunitaria, su incidencia y relaciones sobre el espacio urbano y la ordenación del territorio, el progreso económico y el desarrollo tecnológico. Un debate que concluya en el año 2000, con una puesta en común sobre las políticas de impulso de la convivencia y la solidaridad, como inicio del nuevo milenio.

*DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES*