

# ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: APUESTA POR LOS MODELOS PROFESIONALES

El diseño de estructuras organizacionales es un tema que evoluciona continuamente y en los que las distintas escuelas de pensamiento han contribuido a su enriquecimiento y comprensión. La diversidad de áreas de estudio en organización y administración es tan amplia que podríamos afirmar que el desarrollo de una teoría general se hace cada vez más difícil.

Aunque todos los enfoques son complementarios y cada uno constituye un acercamiento mayor desde distintas disciplinas a este campo de conocimiento, los estudios más recientes parecen destacar que los conceptos de sistemas y de contingencia pueden ser la base hacia la integración y el desarrollo de una teoría moderna en organización.

Desde estos planteamientos se considera a la organización como un conjunto de variables interdependientes que es necesario analizar para avanzar, entendiendo y abordando las dificultades organizativas con las que nos encontramos a la hora de diseñar o reformular la organización más acorde con las metas y objetivos propuestos.

Hoy en día la creación de un sistema de Servicios Sociales Comunitarios y Especializados es ya una realidad consolidada e irreversible según se deduce de la

Ley de Servicios Sociales. Ley 5/1996 de 18 de octubre.

Pero la continuidad y el desarrollo del sistema Público de Servicios Sociales en estos dos niveles de actuación exige unos modelos organizativos y de gestión más acordes con la situación actual de recesión económica, pues de ello va a depender que tal sistema sobreviva y se consolide en su actual tendencia competencialista.

En este trabajo nos vamos a centrar en los Servicios Sociales Comunitarios, analizándolos desde su estructura local.

La estructuración en el nivel de todo el Territorio Histórico de Gipuzkoa no es uniforme, pero entendemos que hay aspectos básicos en los que coinciden gran parte de los servicios existentes, siendo el solapamiento con otros sistemas de protección social su característica principal. Esto nos hace reflexionar sobre la necesidad de reestructurar tanto los objetivos como los medios, y no nos queda más alternativa que plantear sistemas organizativos que flexibilicen los procesos de intervención social para pasar de la mera prestación de recursos a la acción por programas definidos y concretados según las verdaderas necesidades sociales de cada ámbito donde se interviene.

La necesidad de toda organización social de mantener un equilibrio constante con su entorno es especialmente significativa en el nivel primario de los Servicios Sociales (la Administración Local) donde la complejidad y el continuo cambio de las coordenadas socioeconómicas hacen imprescindible mantener un diálogo per-

manente con el entorno para analizarlo y predecirlo, de tal forma que la organización se encuentre en condiciones de dar respuestas innovadoras a las circunstancias cambiantes y pueda formular objetivos claros sin el temor a ser absorbidos por otro sistema o ser diluida ella misma en el amplio campo del bienestar social.

## 1. SITUACION ACTUAL

### MODELOS DE INTERVENCION

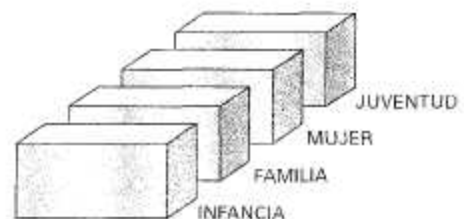
	ASISTENCIAL	TECNICO	PARTICIPATIVO
OBJETO	Personas con carencias	Personas con problemas	Personas con habilidades
OBJETIVO	Cubrir las carencias	Superar el problema	Fortalecer capacidades
PROFESIONAL	Recursos y/o prestaciones	Relación interpersonal	Proyecto
CARACTERISTICAS DEL PROFESIONAL	Social	Tecnificación	Analizador
CONCLUSION DEL USUARIO	Beneficiario	Paciente	Activo
CONCLUSION DEL TRABAJADOR	Debe de ser capaz de valorar las carencias y distribuir los recursos	Debe ser un experto	Debe ser un activador
FILOSOFIA	Justicia social	Salud	Cambio social
VALORACION	Rapidez. No ataca las causas	Se afrontan los problemas. Después de la curación sigue la reinserción	La gente se implica. Mas fácil enunciarlo que hacerlo

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, los sistemas organizativos de los Servicios Sociales Comunitarios han evolucionado en los últimos años desde los modelos benéfico-asistenciales a los de intervención social, y como consecuencia de esta evolución y en consonancia con la idea de la calidad de vida, han aparecido varias propuestas que tratan de coordinar todas aquellas tareas administrativas que influyen en el bienestar de los ciudadanos para dar soluciones integradas. Sin embargo, estos modelos no se han extendido por igual en todo el Territorio y dentro de la heterogeneidad de sistemas organizativos existentes, lo normal es una separación entre Servicios Sociales Comunitarios y el resto de servicios al ciudadano (educación, cultura, sanidad, vivienda, etc.) La tendencia de la realidad sigue siendo pues la separación inter-áreas.

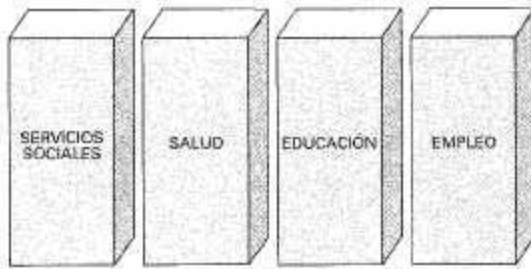
### EJE CORRESPONDIENTE A SITUACIONES DE NECESIDAD



### EJE CORRESPONDIENTE A LOS SECTORES DE POBLACION



## EJE CORRESPONDIENTE A LOS SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCION SOCIAL



El modelo general organizativo de los Servicios Sociales Comunitarios se compone de los siguientes elementos:

«Los Servicios Sociales Comunitarios entendidos como un sistema público de atención primaria que tiene como objeto la atención de necesidades sociales mediante la gestión propia y/o la coordinación con otros sistemas de protección social».

El medio físico donde se atiende a la población y se desarrollan los programas son los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, de base o de atención primaria o generales.

Los objetivos van desde los más generales (promover el bienestar social, elevar el nivel de calidad de vida, satisfacer las necesidades sociales, promover el desarrollo comunitario) a otros más concretos (insertar socialmente a colectivos marginados, fomentar la participación comunitaria, fomentar el voluntariado, etc.).

Para su consecución se establecen en la Ley de Servicios Sociales de 1996 Prestaciones Generales del Sistema de Servicios Sociales servicios como el de:

- Información, Valoración y Orientación: Derechos y recursos
- De Convivencias: Propio domicilio, alojamientos alternativos
- ® Prevención e Inserción: Situaciones de riesgo
- Fomento de la solidaridad y participación

### 1.1. Entorno

#### a) Entorno externo

El entorno político está caracterizado por el deseo de la administración de intervenir sobre aquellas situaciones que

favorecen la marginación para prevenirla y erradicarla.

El entorno social donde se pretende intervenir es complejo y cambiante y, a la vez, fuertemente arraigado en sus costumbres. Así mismo, hay una gran diversidad de situaciones sociales de cada individuo, familia y grupos que requieren análisis y medidas efectivas, no siempre coincidentes con los criterios normativos, políticos e incluso técnicos.

#### b) Entorno interno

Entorno organizativo. Se compone de un sistema caracterizado por estar regulado por normas escritas (Leyes, reglamentos, convenios, etc.) bastante jerarquizado, departamentalizado y sin «Staff» de apoyo.

Como conclusión podíamos decir que de un sistema benéfico asistencial se ha pasado a un sistema orientado a la prevención y la intervención en los problemas sociales desde toda su complejidad. El avance ha sido sustancial debido a la fuerte implicación de todos los que trabajamos en este ámbito y del impulso dado por todos los poderes públicos. No obstante el camino no se ha recorrido en su totalidad. Sin menospreciar, sino todo lo contrario, lo conseguido hasta ahora, consideramos que se puede avanzar aún más, de tal forma que no haya posibilidades de retroceso. Si aislamos a la organización de la realidad social, que por su propia naturaleza es dinámica y cambiante y le sumamos los problemas de indefinición de objetivos, de falta de contenidos y de inadecuación de medios y objetivos, podemos llegar a la conclusión que es necesario un cambio organizativo global y en profundidad en el campo de los Servicios Sociales Comunitarios.

## 2. PROPUESTA DE REORGANIZACION

En la actualidad se observan dos claras tendencias en la organización de las estructuras municipales en el ámbito social: por un lado el desarrollo de macroáreas que favorecen una concentración de servicios y una mayor coordinación de programas y proyectos, y por otro lado, la creciente proliferación de concejalías vinculadas a sectores de población (mujer, tercera edad, juventud, etc..) coincidiendo organizativamente con otras concejalías de servicios. Ambas tendencias presentan ventajas e inconvenientes para su desarrollo y funcionamiento, sobre todo en los

aspectos competencias y de coordinación que pueden condicionar un diseño de estructuras de Servicios Sociales de Base con un carácter más integral o centralizador.

Frente al modelo burocrático clásico, proponemos un enfoque para el análisis organizacional en la gestión de los Servicios Sociales, que se centra en la trama de relaciones y actividades, construida sobre actividades compartidas por los participantes, que perduran a pesar de los cambios en la tecnología e inestabilidad del entorno.

Es decir, las propuestas deben de ser «Ad hoc» y no como consecuencia de aplicar un modelo u otro. En definitiva, los modelos organizativos no tienen sentido «per se», son un medio para dar respuesta a las necesidades planteadas (García, 1994).

Aunque existen varios modelos organizativos que coinciden con el modelo «Ad hoc», como el modelo ecológico de las poblaciones y la ecología de las organizaciones (Rodríguez, 1992), la adhocracia tal y como la entiende Mintzberg (1984), parece ser el modelo que mejor refleja la nueva organización planteada. Este modelo postula, como eje fundamental, la creación de cualquier forma organizativa que desafíe a la burocracia e impulse la innovación y el cambio (Waterman, 1993).

En esta estructura, la organización quedaría configurada por una base, una mínima cúspide, y unos límites difusos entre ambas. El peso de la capacidad técnica de los profesionales es mayor que en otros sistemas, por ello lo hemos denominado modelo profesional.

Este enfoque está basado en Módulos, y consiste en:

1. Identificar y delimitar unidades organizativas que estén constituidas en torno a una función esencial.
2. Que sean lo suficientemente autónomas como para que desde ellas puedan responsabilizarse de los resultados.
3. Que sean suficientemente flexibles en su organización y funcionamiento, tanto interno como externo.

Todo ello pretende evitar la excesiva centralización de los servicios, bajo grado de apoyo al gestor, confusión y conflicto de competencias.

El enfoque estratégico se centra en los recursos humanos. Teniendo en cuenta que el factor humano es el recurso organizativo que más facetas y complejidades presenta, exige que se adapten de forma continua a:

- Responsabilidades distintas, trabajos nuevos, tecnologías diferentes.
- Incremento de conocimientos y capacidades.
- Claves culturales diferentes, caracterizados por:
  - Orientación a los resultados
  - Autonomía en la gestión
  - Delimitación y asunción de responsabilidades
  - Aprovechamiento y efectividad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones
  - Fomento de la innovación
  - Servicio orientado al cliente

Los recursos humanos son esenciales para el buen funcionamiento de este propósito por lo tanto se debe de potenciar el interés por el crecimiento profesional y la continua adquisición de conocimientos.

Las ventajas que conlleva impulsar el cambio desde los recursos humanos son diversas: más motivación, productividad, compromiso con los objetivos, mejor resolución de conflictos, etc..

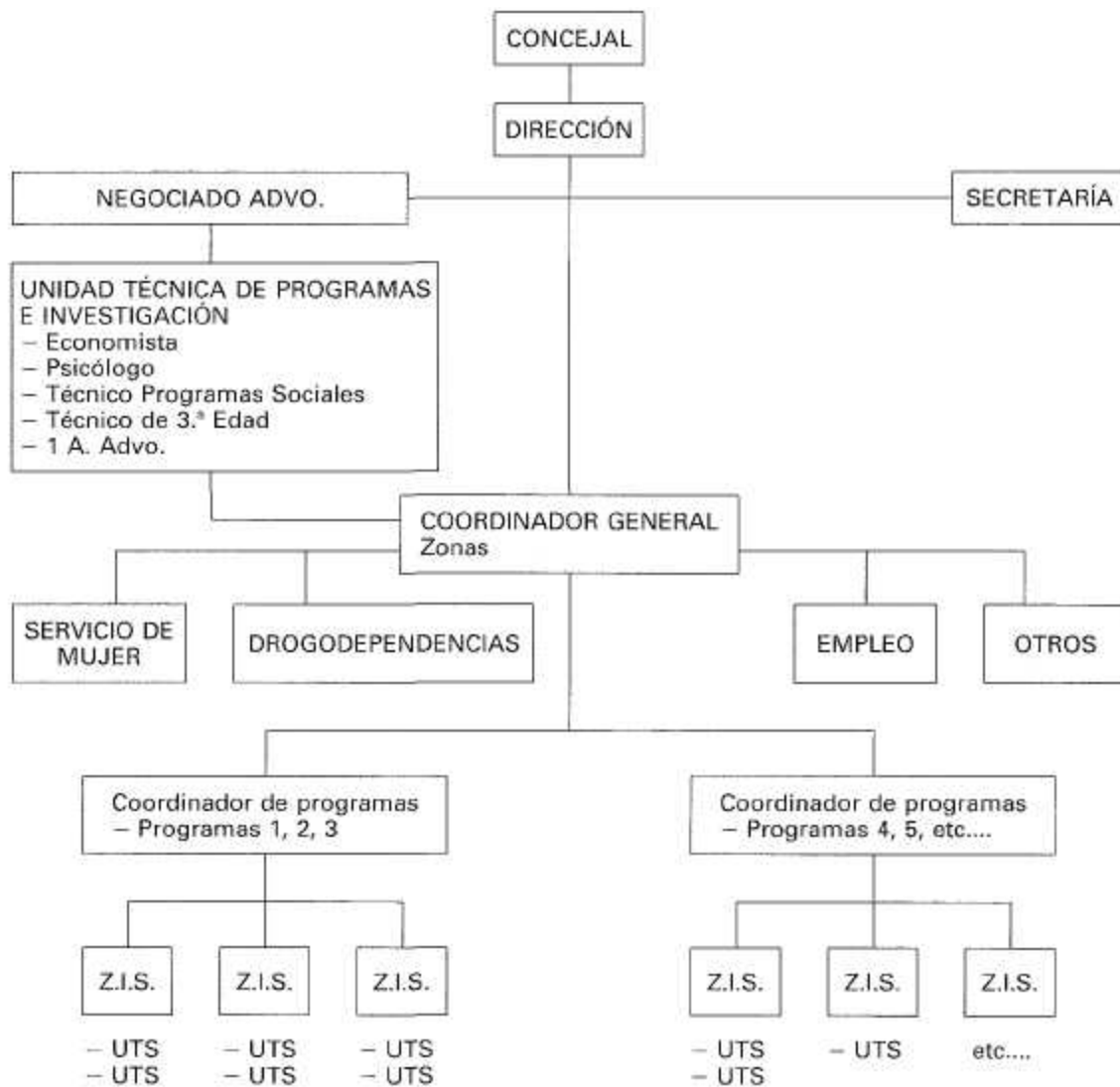
En síntesis, siguiendo a David y Foray (1991), el proceso general a seguir en la implantación del cambio, será el siguiente:

- a) Diagnóstico inicial
- b) Integración de la información
- c) Retroalimentación de la información
- d) Planificación de la acción y solución de problemas
- e) Construcción de equipos
- f) Evaluación y seguimiento

### 3. UN MODELO AD HOC

La propuesta concreta que se desarrolla a continuación está pensada para municipios de más de 20.000 habitantes, pero ello no impide hacer adaptaciones para otras siempre que se entienda cuál es la filosofía que subyace a este modelo.

## PROPUESTA DE ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Z.I.S.: Zonas de Intervención Social.  
U.T.S.: Unidad de Trabajo Social.

### 3.1. Objetivos

Marcar los objetivos de la organización que a modo ilustrativo y sin ánimo de ser exhaustivos podrían ser:

- Promover acciones que faciliten la reinserción social de colectivos marginados.
- Detectar situaciones de riesgo.
- Prevenir problemas sociales.
- Apoyar técnicamente a los movimientos asociativos que surjan como respuesta a los problemas sociales.
- Desarrollar servicios y programas para la población en general, adecuados a las situaciones - problemas de los sub-

sistemas familiar, grupal y comunitario en sus aspectos humanos interactivos.

### 3.2. Medios

Todos los que aborden la naturaleza de las situaciones sociales tratadas de una forma flexible, eficaz y eficiente con:

- Un cúspide jerárquica mínima.
- Descentralización por programas.
- Con gran énfasis en la formación de los equipos de trabajo.
- Con coordinadores expertos.
- A ser posible apoyados por «Staff» cualificados que responda a las nece-

sidades de formación y planificación de directrices generales.

Como puede observarse, es la organización funcional, desarrollada para la consecución de objetivos, donde la función crea la estructura, no al contrario.

### 3.3. Beneficios de este modelo

- Donde cabe destacar la optimización del elemento humano, en la medida en que las metas se podría redefinir, en función de la evaluación social, sin obstáculos normativos que pongan en peligro la misma existencia de la organización.
- La cercanía a la población y la participación de los ciudadanos, así como el estímulo que supone la formación e intercambio de conocimientos continuo de los recursos humanos, creando verdaderos equipos interdisciplinares.
- Respecto al coste, el modelo está diseñado para que al mismo coste se pueda ofrecer una mayor calidad en los programas implantados y por tanto se obtengan beneficios sociales más acusados. Una gestión y práctica profesional configurada en torno al cliente, centrada en la calidad. Lo que (Richards, 1994; Barzelay, 1994; Boix 1994) sitúan en la perspectiva del «paradigma al cliente».

### 4. PROPUESTA TRIDIMENSIONAL DE PLANIFICACION INTEGRADA

Una vez asumida la especificidad de los Servicios Sociales, como Sistema Público de Protección que garantiza unas prestaciones básicas de necesidades, los Servicios Sociales deben tomar las iniciativas, haciendo de eje coordinador de todas aquellas actuaciones que desde distintas parcelas del Bienestar Social pueden contribuir a la resolución de las necesidades propias del sistema de Protección, a través del diseño y planificación de Programas Integrados, con vistas a una mayor eficiencia, eficacia y validez de las intervenciones.

Como hemos visto en el ámbito municipal, la «oferta» que se realiza al ciudadano es muy compleja y dispersa, ya que interaccionan las prestaciones de los distintos sistemas de protección con otros Departamentos que se contemplan en el amplio marco del Bienestar Social (Cul-

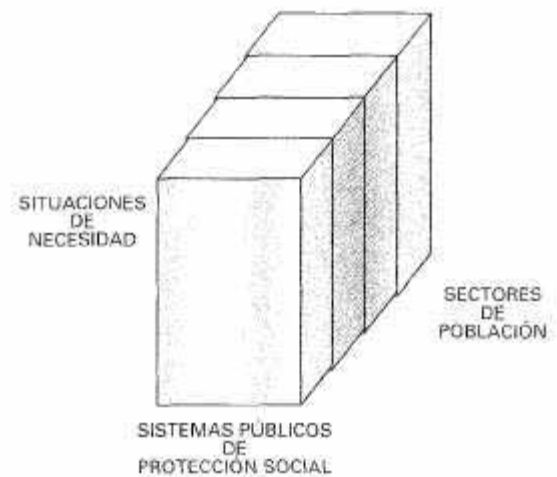
tura, Juventud, Participación Ciudadana, Igualdad de Oportunidades, etc.)

Gran parte de las intervenciones que se realizan desde estas áreas están incidiendo directa ó indirectamente en las necesidades básicas que debe cubrir la red de Servicios Sociales. Así surge la necesidad de coordinar todos estos esfuerzos que, actuando de forma pericial, producen efectos sobre los mismos aspectos de una comunidad.

A efectos de que estas necesidades reales puedan cubrirse a través de un sistema de planificación integrada que permita dar una respuesta más acorde a las necesidades propias de los Servicios Sociales, programan un modelo integrado en el que se contemplan intercambiando:

- Las situaciones de necesidad.
- Los sectores de población.
- Los sistemas públicos de Protección Social.

#### MODELO TRIDIMENSIONAL DE PLANIFICACION INTEGRADA PARTIENDO DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD OBJETO DEL SISTEMA PUBLICO DE SERVICIOS SOCIALES



Y todo ello porque:

- Es un error considerar a los Servicios Sociales como un sistema que absorbe los conflictos estructurales de los demás sistemas.
- Por ser el servicio más próximo a los ciudadanos.
- Por este carácter de proximidad a los individuos y programas, es el sistema que mejor puede articular el tejido social de una comunidad para favorecer

su implantación en la resolución de las situaciones de necesidad que les afecten.

Precisar hasta que punto se debe descender en ésta línea de trabajo, dependerá de las circunstancias propias de cada contexto, nosotros solo queremos esbozar cauces de reflexión al respecto.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Las alternativas aquí propuestas, sin ser la panacea del cambio, indican de alguna manera las líneas que podrían seguirse para conformar un modelo adecuado a las características tanto de los fenómenos que se tratan, como del contexto social, económico y político actual. El sistema actual de organización no parece que permita implantar modelos organizativos del tipo que aquí se han pro-

puesto, puede que se vean como una utopía, pero si hacemos el simple ejercicio de comparar con otros servicios públicos o sistemas de atención ciudadana, que se han adaptado mejor a las demandas sociales por su larga trayectoria, podremos comprobar como no solo es posible, sino además necesarios (Ver Osasuna Zainduz, Servicio Vasco de Salud OSAKIDETZA).

Pensamos que es conveniente en la situación actual hacer un esfuerzo de reflexión y abrir un debate sobre diferentes propuestas, en donde las alternativas que se planteen puedan ir en esta o en otra dirección, se trata únicamente de aportar salidas a problemas existentes, y sobre todo, de evitar los que se avecinan introduciendo nuevos elementos de razón pausibles desde los que se pueden afrontar con ciertas garantías de éxito.

ARAIMTXA ZURUTUZA