

Lo técnico y lo político en la estructuración del sistema de servicios sociales

Elena ROLDÁN GARCÍA *
Fernando CHACÓN FUERTES **

Resumen

El nuevo modelo de Servicios Sociales se ha desarrollado en los últimos veinte años en España. Desde el ámbito político y desde el técnico se han aportado las bases para el diseño de este sistema. Las relaciones entre los técnicos y los políticos implicados en esta tarea han sido, en ocasiones, conflictivas, propias de una estructura incipiente que exigía delimitar competencias y responsabilidades. La profesionalización del sistema, con una importante incorporación de técnicos, ha permitido un proceso de colaboración y clarificación de funciones y la superación del predominio inicial del nivel político. Actualmente la tendencia privatizadora de los Servicios Sociales plantea un nuevo reto a las relaciones de los técnicos, en este caso, con los empresarios.

La reciente estructuración del sistema de Servicios Sociales

El sistema de Servicios Sociales personales se ha constituido como "sexto sistema" en torno a los tradicionales sistemas de protec-

Abstract

The new model of personal Social Services has been implemented over the last twenty years in Spain. Politics and techniques have created basis for the development of this system. The relations between the technicians and politicians involved in this task have sometimes been conflictive, but such conflict is typical in the creation of a system with new competencies and responsibilities. More professionalism in the system, with people trained in techniques joining, has given rise to a process of collaboration and clarification of functions and the overcoming of the initial prevalence of the political level. Currently, the privatization trend in the Social Services is creating a new challenge for the relationships between the technical personnel, in this case, and entrepreneurs.

ción social: el sistema de salud, el de educación, el de seguridad social, el de promoción de empleo, el de promoción de la vivienda. (Kahn y Kamerman, 1987). Sistemas que comparten una serie de características comunes: actuaciones dirigidas a la cobertura de determinadas carencias sociales, una serie de derechos reconocidos, una

* Profesora Titular E.U.T.S.

** Profesor Titular de Universidad.

oferta de prestaciones concretas, un ámbito competencial y una estructura administrativa más o menos definida. Sin embargo, el sistema de Servicios Sociales, en nuestro país, aparece, todavía, con unos trazos menos nítidos que el resto de los sistemas indicados, debido fundamentalmente a su reciente creación.

El sistema de Servicios Sociales se estructura en España en el período posterior a la Constitución de 1978, época marcada por un gran dinamismo en el proceso de desarrollo de este sistema y, sin duda, por importantes contradicciones, avances, retrocesos y giros en las líneas que definieron en principio la concepción teórica y práctica del nuevo modelo de Servicios Sociales.

Durante la transición se inicia el compromiso político de creación de un sistema público de Servicios Sociales y de prestaciones económicas, que acerquen España al modelo europeo de Estado del bienestar. En los primeros años de los gobiernos municipales democráticos se llevó a cabo un nuevo planteamiento de la administración local, en un intento por superar el desajuste existente entre las necesidades y las demandas de la población y los limitados recursos con los que los consistorios contaban, tanto económicos como administrativos (falta de modelos y procedimientos para responder a unos nuevos objetivos municipales muy ambiciosos.) (Roig y Prats, 1995: 45-46).

Esa nueva perspectiva en el ámbito de los Servicios Sociales supu-

so el desarrollo de modelos de intervención social que intentaban rebasar la tradición asistencialista y benéfica que durante el franquismo tuvieron los ayuntamientos. El proceso fue lento y muy desigual; los ayuntamientos que en la etapa preconstitucional habían contado con movimientos sociales muy fuertes, con la llegada de la democracia trasladaron sus preocupaciones sociales y reivindicativas a la administración local.

Una de las consecuencias de esta nueva situación, junto con la cooptación de los líderes sociales por los partidos políticos, fue que, poco a poco, se produjo un vacío y una pérdida de liderazgo en los movimientos sociales (que tanta actividad reivindicativa e incidencia social y comunitaria habían tenido durante los últimos años del franquismo y en la etapa preconstitucional), que depositaron su confianza en los nuevos consistorios, cediendo gradualmente su ámbito de actuación e implicación y demandando a la administración local que fuera asumiendo aquél.

Se produce, por tanto, una coincidencia entre la dejación que el movimiento ciudadano va realizando, y las funciones de representación en exclusiva que los ayuntamientos democráticos asumen, en los que la participación social se canaliza y formaliza en exceso, perdiendo agilidad y fuerza reivindicativa y capacidad para transformarse en un sector independiente y comprometido en la solución de los problemas sociales (Roldán, 1999: 126). De este modo, la influencia de las decisiones de los responsables políticos, en el ámbito

de los Servicios Sociales, ha tenido un mayor peso que en el de otros sistemas. Este hecho se agudiza al tratarse de un sistema de reciente creación en el que habitualmente ha existido una dificultad para establecer claramente diferencias entre las esferas técnica y política

El inicio del modelo universalista de Servicios Sociales personales, propio del Estado del bienestar, comienza a configurarse durante la primera legislatura de los ayuntamientos democráticos (1979). En esos primeros años supone más una contestación teórica e ideológica a la beneficencia y al asistencialismo franquista, que realizaciones materiales concretas. La concepción teórica de los Servicios Sociales que se va fraguando en estos años implica la respuesta a los problemas sociales desde la administración pública, pero de una "nueva" administración pública regida por los principios de la modernización administrativa, es decir, por la racionalización y la efectividad de sus intervenciones. En las áreas del bienestar social esto va a suponer que las nuevas corporaciones tengan que ir creando:

- Nuevas estructuras que, por una parte establezcan un cierto orden en la dispersión organizativa heredada del modelo anterior y, por otro, vayan diseñando un perfil específico de departamentos o secciones de responsabilidad en Servicios Sociales.
- Presupuestos económicos específicos correspondientes al desarrollo de las responsabilidades que se van a ir asignando a los Servicios Sociales.

- Incorporación de nuevos profesionales responsables de las nuevas políticas de bienestar social, así como una ampliación de las plantillas de personal administrativo para asumir las nuevas funciones administrativas que las corporaciones locales van adquiriendo. (Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

- Desde el punto de vista ideológico hay una clara apuesta por el servicio público de corte universalista, un rechazo de la acción benéfico-asistencial individual, a la que se presenta como alternativa la acción comunitaria a través de la nueva metodología de intervención social por programas (que pretende canalizar la demanda individual hacia los "objetivos" marcados en los mismos).

Algunos datos ilustran el esfuerzo que a partir de 1979 van realizando los ayuntamientos para crear Concejalías responsables de los Servicios Sociales.

Por tanto, se van estableciendo estrechas relaciones entre el ámbito de las decisiones políticas (presupuestos y estructuras orgánicas) y el de las técnicas (responsabilidades profesionales y diseños de modelos). Esta fuerte conexión entre el ámbito técnico y el ámbito político de los Servicios Sociales tuvo también una faceta controvertida.

Efectivamente, los conflictos y suspicacias entre técnicos y políticos fueron muy frecuentes. Ambos colectivos se acusaban mutuamente de invadir su propio ámbito de competencia. Los políticos criticaban a los técnicos, porque, en su opinión, algunos intenta-

TABLA 1
Creación de concejalías de servicios sociales

	1979	1980/1982	1983	1984/1986	% (n)
Concejalía Específica	17%	26%	48%	9%	100% (42)
Concejalía Mixta	35%	19%	31%	15%	100% (54)
TOTAL	27%	22%	38%	13%	100% (96)

Fuente: "Los Servicios Sociales en la Administración Local", FEMP, 1987, (pág. 246)

ban tomar decisiones que no les correspondían, usurpando la legítima representatividad que recaía en los políticos, además de exigir un mayor nivel formativo de los profesionales.

Por su parte, los técnicos afirmaban que los políticos en muchas ocasiones desconocían el modelo de Servicios Sociales que se estaba implantando y que a menudo fomentaban el clientelismo, o empleaban los recursos para intereses electorales, haciendo oídos sordos a los informes técnicos.

Aunque no pueda afirmarse que esta situación fue generalizada, sí se produjo en numerosos lugares. Las razones de esta problemática técnico política son muchas, pero baste señalar aquí dos de ellas.

En primer lugar la juventud del sistema de Servicios Sociales, que aún no había delimitado la esfera política de la

técnica. Al igual que un Consejero o un Ministro de Sanidad no discute las prestaciones del Sistema Sanitario, actualmente no se discute la prestación de Ayuda a Domicilio, ni los criterios generales para su concesión, porque aunque existan pequeñas diferencias, hay un fuerte consenso sobre la misma. Sin embargo, hace quince años un político podía verse legitimado a opinar sobre la conveniencia de la introducción de dicha prestación en su ayuntamiento.

En segundo lugar, el hecho de que el Sistema de Servicios Sociales de Atención Primaria sea de base local, acerca mucho más la esfera de decisión técnica de la política, y se producen más *interferencias* que si fuera de base autonómica. Este hecho se vio agravado en los primeros años, cuando las plantillas de los Servicios Sociales eran muy escasas, y en muchos lugares estaba constituida tan solo por uno o dos profesionales.

Conforme las plantillas han ido aumentando y diversificándose, y el Sistema de Servicios Sociales se ha hecho organizacionalmente más complejo, la frontera entre lo técnico y lo político se ha ido delimitando, reduciéndose la conflictividad.

Pero a pesar de reconocer esta problemática, la tesis que mantenemos en este artículo como vamos a ver a continuación, es que sin la colaboración entre el ámbito técnico y el político hubiese sido imposible consolidar el Sistema de Servicios Sociales de Atención Primaria en tan corto espacio de tiempo.

El embrión del actual sistema, surge tras las primeras elecciones municipales democráticas en una serie de seminarios organizados por el PSOE en el que participan políticos y técnicos, y durante los cuales se debate el modelo de Servicios Sociales que deben implantarse en los municipios.

En esencia el proyecto que surgió a lo largo de esos debates es el que se refleja en gran medida en las actuales leyes autonómicas de Servicios Sociales. De este modo, el modelo establecido legislativamente fue implantándose inicialmente de forma muy desigual en las comunidades autónomas y en los ayuntamientos.

Desde una perspectiva histórica sorprende que este proceso de desarrollo haya culminado con éxito, a pesar de los numerosos avatares políticos y administrativos que tuvieron lugar en la década de los ochenta. Sin duda, esto sólo ha podido ser así por el enorme consenso que se logró alcanzar sobre

las líneas generales del modelo de servicios sociales a desarrollar.

Efectivamente, los profesionales (y en especial, es justo reconocerlo aquí, los trabajadores sociales) asesoraron sobre el modelo a implantar y justificaron técnicamente la propuesta, pero fueron los políticos como representantes de la sociedad los que aceptaron la misma y decidieron ponerla en marcha, realizando las gestiones necesarias para que fuera recogida en las normativas sobre Servicios Sociales.

Durante la década de los años ochenta se produce un importante desarrollo de los Servicios Sociales públicos. Su característica es la puesta en práctica de la prioridad política (que ya se había perfilado desde un punto de vista teórico), de un modelo público de Servicios Sociales, modelo que atendiendo las líneas marcadas por la Constitución será descentralizado en el ámbito autonómico y local. El aumento de gasto público en Servicios Sociales en este periodo evidencia el impulso otorgado al sistema.

Años	En pesetas constantes
1970-1979	7,5
1980-1989	10,2
1985-1990	14,3

Fuente: Gasto Público en Servicios Sociales en España, 1997, (pág. 124)

Del mismo modo, los datos referidos al gasto público en Servicios Sociales como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) refuerzan la afirmación anterior.

A lo largo de estos años, la implantación del Sistema de Servicios Sociales de atención primaria se intentó por dos vías con resultados muy diferentes. Por una parte, como ya se ha indicado, la aprobación en cada una de las comunidades autónomas de una legislación específica sobre servicios sociales, por otra, ante la imposibilidad de una legislación nacional se opta por la alternativa de un Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre el Estado y las comunidades autónomas.

En este sentido, nuestra opinión es que el proceso de implantación del sistema de Servicios Sociales de atención primaria (generales, comunitarios o básicos, según las diferentes denominaciones recogidas en las Leyes de Servicios Sociales) y la posterior articulación del plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, constituyen un ejemplo de coordinación político-técnica digno de ser tenido en cuenta como comentaremos más adelante.

El marco legislativo autonómico: sus aportaciones y límites

Uno de los grandes problemas a los que se ha enfrentado la estructuración del sistema de servicios sociales

Años	% del PIB
1970	0,12
1975	0,16
1979	0,19
1980	0,42
1985	0,51
1990	0,87

Fuente: Gasto Público en Servicios Sociales en España, 1997 (pag. 124).

ha sido el de arbitrar un marco, un contexto que permitiera su adecuado reconocimiento y consolidación. Sin duda, el derecho, es decir, la capacidad legislativa ha constituido una vía fundamental y eficaz. Pues si bien es cierto que la decisión de una intervención social se puede realizar a través de diferentes formas, el marco jurídico aporta una mayor legitimidad a ese tipo de decisiones (Arnaud y Fariñas, 1996:198-200). En este sentido, las Leyes de Servicios Sociales aprobadas por las comunidades autónomas han cumplido una función esencial en el reconocimiento de los servicios de bienestar social como sistema propio e independiente. Dichas legislaciones producen una materialización política y normativa, al establecerse el reconocimiento formal, tanto de la necesidad como del derecho que asiste al ciudadano a que aquella le sea cubierta, y traducir al mundo jurídico tal prioridad moral y política requiere concebir los derechos como auténticas obligaciones (Hierro, 1982).

Con la aprobación de las Leyes de Servicios Sociales por los distintos parlamentos autonómicos se avanzó hacia la cristalización de un nuevo sistema de protección social público. A pesar de la existencia de diecisiete leyes, hemos apuntado que éstas cuentan con elementos de coincidencia fundamentales que aproximan las legislaciones hacia un modelo con características comunes en torno a la exclusividad competencial autonómica; la constitución del sistema como red última de protección social; la responsabilidad pública local en la gestión y la financiación por vía impositiva y no de cotización. (Villa, 1994).

Si bien las discusiones parlamentarias durante el proceso de redacción de las leyes reflejan posiciones diferenciadas por parte de los distintos partidos políticos, los acuerdos a los que se llegaron, que culminaron con la aprobación de las diecisiete leyes, muestran una importante homogeneidad entre las mismas. En esencia existía discrepancia en las formas de gestión del sistema, pero había un acuerdo básico sobre como debía estructurarse el mismo. En definitiva, el análisis de un marco legislativo en principio diversificado permite observar que todas las leyes autonómicas de Servicios Sociales reflejan una estructuración del Sistema casi idéntica. En el caso de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista, este resultado no era sorprendente, ya que se trataba simplemente de plasmar legislativamente un programa político. Sin embargo, que el resto de Comunidades Autónomas

desde Cataluña hasta Cantabria en 1992 recogieran el mismo modelo de sistema de servicios sociales, sólo puede explicarse porque los profesionales estaban de acuerdo en las líneas generales del mismo y presionaban para que fuera reconocido legislativamente

Sin embargo, este marco legislativo presenta ciertos límites en los modos y las formas en que en la práctica se reconocen los derechos a los Servicios Sociales que no están exentos de problemas, así se apunta que: todas las leyes tienen un carácter fundamentalmente programático, con dificultades para configurar obligaciones y deberes que una estructura identificable tenga la obligación de satisfacer. Por otra parte se critica la falta de previsión de modalidades de atención, de planificación en la creación y crecimiento de la red básica de servicios, de disponibilidad de recursos económicos a distribuir y, en definitiva, de los instrumentos organizativos, técnicos y financieros necesarios para llevar a la práctica el sistema, atendiendo a su dimensión funcional y territorial, haciendo asignación ponderada del gasto público. "En la práctica, son los presupuestos los que representan la verdadera voluntad política de hacer efectivos los derechos virtuales, al ser ellos los que determinan, vía reglamentaria, las condiciones y características que limitarán el derecho." (Pellegrí, 1996: 112).

Por ello, parece dudoso que de la actual normativa legal autonómica se puedan derivar, en general, derechos subjetivos. Es decir, aquellos que se

“edifican sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición”. (García de Enterría, 1993).

En nuestra opinión, estos límites jurídicos-políticos están intentando ser superados a través de la implantación de prácticas profesionales que diseñan estrategias de intervención que se van consolidando. Este hecho se puede observar más claramente en aquellas prestaciones que han alcanzado un mayor nivel de formalización y desarrollo técnico como es el caso de la ayuda a domicilio.

La imposible Ley Estatal de Servicios Sociales. El Plan Concertado: un modelo de relación entre técnicos y políticos

La segunda vía fue el intento denodado de la Dirección General de Acción Social por sacar adelante una Ley Estatal de Servicios Sociales, en cuyos diversos borradores participaron gran número de técnicos. Este intento se abandonó tras la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró anti-constitucional la mayoría del articulado de la Ley de Armonización del Proceso Autonómico, y la posterior retirada de la misma. La Constitución declara que la asistencia social es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y

eso imposibilita que exista una ley de ámbito estatal.

Aún reconociendo las razones de la sentencia, el contenido de la misma suscitó una seria preocupación entre los técnicos que trabajaban en el ámbito de lo social. El Sistema Público de Servicios Sociales estaba aún en mantillas, especialmente el nivel de atención primaria, y se corría el peligro de que se desarrollara de forma muy dispar en unas comunidades autónomas y otras, no tan sólo en lo que respecta al ritmo de implantación del mismo, sino lo que resultaba más grave en sus contenidos, estructuras y prestaciones. Esta situación, pensaban muchos, provocaría una ruptura del principio de igualdad en la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Esta era la tesitura, sin duda delicada, en la que se encontraba el sistema en el año 1987. El riesgo de fragmentación, antes de ni tan siquiera haberse puesto en pie, era evidente. En ese preciso momento, los responsables políticos supieron recoger las aspiraciones de la sociedad y diseñar una estrategia política que resolviese el problema planteado, respetando estrictamente la legalidad: Ya que no se podía garantizar unos mínimos en los Servicios Sociales por la vía normativa, debía realizarse por el camino del consenso, del acuerdo, del convenio. Así surge el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales.

La importancia del Plan Concertado para la consolidación y desarrollo

de los Servicios Sociales de base local es indiscutible. Todos reconocen que la financiación procedente del Plan Concertado han permitido ampliarlos allí donde ya existían, y lo que es más importante extenderlos a aquellas zonas donde aún no habían surgido (de hecho en la actualidad la cobertura de los equipamientos de Servicios Sociales alcanza el 94% de la población de las Comunidades Autónomas participantes del Plan).

Para ilustrar el papel que ha representado el Plan Concertado baste señalar algunos datos fundamentales extraídos de la Memoria del Plan (MTAS, 1998). La aportación económica de la Administración Central pasó de 1.500 millones de pesetas en 1988, a más de 12.000 en 1998, con crecimientos presupuestarios cercanos al 50% en los primeros años. La aporta-

ción global de las tres administraciones al Plan en su conjunto ha seguido una evolución similar, comenzando por 5.800 millones y llegando a superar los 60.000 en los últimos años.

El total de equipamientos financiados (limitándonos a Centros de Servicios Sociales, Centros de Acogida y Albergues) ha pasado de 417 a 1.024.

Las plantillas de los equipamientos financiados por el Plan Concertado ha crecido un 792% en estos nueve años, pasando de 1.834 en 1988 a 16.352 en 1996. El enriquecimiento del sistema en recursos humanos y técnicos ha sido más que considerable. El total de usuarios de las prestaciones desarrolladas en los equipamientos financiados por el Plan, supera en la actualidad los tres millones y medio de personas.

TABLA 4						
Aportación Económica de la Administración Central al Plan Concertado						
	1988	1990	1992	1994	1996	1997
Aportación (en miles de pesetas)	1.500	5.500	8.200	8.613	10.500	11.500
Memoria Plan Concertado, MTAS, 1998						

TABLA 5						
Evolución de los equipamientos del Plan Concertado						
	1988	1990	1992	1994	1996	1997
Equipamientos	417	801	851	826	987	1.024
Memoria Plan Concertado, MTAS, 1998						

Pero más allá de estos datos, una aportación a la consolidación del sistema menos conocida del Plan Concertado es la organización de sus estructuras políticas y técnicas. Desde nuestro punto de vista, constituyen un ejemplo de cómo deben distribuirse las funciones de ambos agentes sociales, por eso vale la pena detenerse brevemente en describirlo.

El órgano político del Plan Concertado es la Comisión de Seguimiento, presidida por la Directora General de Acción Social, Menor y Familia del Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales, y constituida por los/as Directores/as Generales con competencias en la materia. Su función es el debate y la toma de decisiones en todos los aspectos relevantes del Plan, y especialmente consensuar los criterios de distribución del crédito, que se proponen a la Conferencia Sectorial para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros. Lógicamente esta es la tarea más delicada, ya que la función de cada Director General es defender los intereses de su Comunidad, y es difícil, por no decir imposible, conjugar intereses diferentes: a las comunidades más pobladas, les interesará siempre que el crédito se distribuya por población, y a las más extensas por la superficie, y en esta problemática los argumentos técnicos tienen poco que decir. Fundamentalmente se trata de alcanzar un acuerdo aceptable por todos mediante la negociación, actuando los representantes del Ministerio como mediadores.

De la Comisión de Seguimiento depende el denominado Grupo de

Trabajo constituido por representantes técnicos de las comunidades autónomas, el Subdirector General de Programas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, diversos técnicos del Ministerio y un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias. Este Grupo de Trabajo es el más alto estamento técnico del Plan, y su función es realizar estudios, trabajos técnicos, preparar propuestas para ser elevadas a la Comisión de Seguimiento y asesorar a la misma. En general, llevar a cabo las tareas que le asigne la Comisión. Con respecto a la distribución del crédito, su función sería recoger las diferentes propuestas de las Comunidades Autónomas integrando las variables a incluir y el peso de las mismas, y presentar diferentes propuestas para que sean debatidas y aprobadas por la Comisión.

Para la realización de las tareas asignadas por la Comisión de Seguimiento, el Grupo de Trabajo se estructura en la llamadas Ponencias Técnicas, grupos de técnicos especializados en temas específicos. El número y duración de las Ponencias Técnicas varía según las tareas asignadas, pero la denominada Ponencia Técnica de Evaluación es permanente y se encarga, entre otras funciones de proponer el sistema de evaluación del Plan.

Sin duda, el intercambio de ideas entre técnicos y políticos, y entre técnicos de distintas comunidades autónomas, es uno de los factores más enriquecedores del Plan Concertado, al mismo tiempo que a través del debate

se alcanzan puntos de consenso que aportan homogeneidad al Sistema. Fruto de este fluido intercambio técnico son, entre otros, el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, implantado actualmente en numerosas comunidades autónomas, y el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (MTAS, 1998b).

Evaluación de programas: un ejemplo de distribución de funciones

Como hemos podido observar, independientemente de las discrepancias puntuales entre técnicos y políticos, ha sido el esfuerzo y la colaboración conjunta entre ambos niveles, a través de las Leyes de Servicios Sociales y del Plan Concertado, lo que ha permitido poner en pie el sistema de Servicios Sociales.

Sin embargo, nos hemos referido varias veces a lo largo de este artículo a que parte de los problemas entre técnicos y políticos se debe a la falta de delimitación de funciones entre ambos. Por eso, no queremos terminar este artículo sin mencionar un ejemplo concreto de como consideramos que deben distribuirse las competencias y responsabilidades entre técnicos y políticos. Referirnos a la totalidad de las funciones de ambos excedería la extensión de este trabajo, por eso hemos optado por ilustrarlo a través de un ejemplo concreto: la evaluación de programas.

Las actuales tendencias en evaluación de programas de intervención social hacen hincapié en la necesidad de implicar al mayor número posible de agentes sociales. Se parte del supuesto de que es imposible una valoración objetiva del programa, y que la mejor forma de acercarse a la realidad es incluir las opiniones de los diferentes agentes.

Una evaluación ideal debería incluir las diferentes perspectivas de todos los grupos implicados, pero con frecuencia aparecen conflictos de roles sobre el papel que cada uno de ellos debe jugar en la evaluación. Uno de los problemas más frecuentes surge a la hora de deslindar las funciones de los técnicos y los políticos. De acuerdo con Rein y White (1978) esto se debe a que estos grupos no comparten ni los valores ni el lenguaje que utilizan, y añadiríamos nosotros que también sus funciones son distintas. Tal es la importancia de este aspecto, que autores como Cohen y Franco (1988) le dedican al mismo un capítulo completo de su libro *Evaluación de Proyectos Sociales*.

Como afirman Medina y Echevarría (1972): "La declaración de los fines y las metas, la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida pertenecen en todos los regímenes políticos conocidos a quienes detentan el poder, no importa cuáles sean sus bases y su organización".

Los políticos, como representantes de la sociedad, se mueven fundamentalmente en el ámbito de la planifi-

cación y evaluación estratégica, son los responsables de determinar los fines de los programas sociales, los problemas y las necesidades que deben priorizarse, y son los encargados de la toma de decisiones basadas en los datos aportados por la evaluación. Estas funciones preponderantes en los niveles planificadores más elevados se van difuminando conforme descendemos de nivel. Así, la determinación de los objetivos generales conforme a las metas fijadas por los políticos, y la toma de decisiones en el nivel de planificación táctica y operativa se traslada a los técnicos gestores de programas.

Obviamente esta diferenciación por niveles propuesta para la intervención social puede variar según el ámbito de intervención al que nos refiramos y su nivel de implantación. Efectivamente, en sistemas de protección social más consolidados, como el educativo o el sanitario, el consenso social (y político) sobre los valores en los que debe sustentarse la evaluación y sobre los que se seleccionan las metas a alcanzar, es mucho mayor, apenas hay discrepancias, y por tanto el papel de los políticos en los niveles superiores de planificación es menor que en otros sistemas implantados más recientemente.

Si la función de los políticos es la adopción de decisiones legitimada por su representatividad social, el papel de los técnicos se encuentra ligado al pensamiento racional, científico, y su actividad fundamental es el asesoramiento. Asesoramiento no sólo sobre la elección del modelo y la metodología de la evaluación, sino sobre su implantación

y los procesos lógicos de la toma de decisiones.

En este sentido, el técnico no es más que un experto que ofrece modelos o elabora estrategias (Medina y Echevarría, 1972, pág. 173), construye el plan y diseña la evaluación, pero no fija las metas a alcanzar, aunque pueda sugerirlas de forma condicional como alternativas posibles.

La perspectiva técnica y la política son complementarias, pero como hemos dicho, en ocasiones devienen en conflictivas. La dificultad estriba a la hora de establecer donde termina el ámbito de actuación de uno y comienza el del otro. Esta difuminación en los límites, por otra parte inevitable, lleva a que en determinadas circunstancias, se niegue la necesidad de respetar la existencia de uno o de otro. Es preciso, pues, insistir en la exigencia de mantener las diferentes perspectivas y establecer algunos criterios que permitan delimitar los ámbitos de ambos actores.

Como punto de partida podemos tomar la afirmación de Arida (1987): "Las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político, pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica".

El problema consiste en determinar a priori el punto a partir del cual las decisiones son políticas. No existen normas fijas a este respecto, aunque Cohen y Franco (1988) recomiendan estirar lo más posible el ámbito de decisión técnica.

Dentro de este contexto, y con un propósito meramente ilustrativo y didác-

tico, podemos señalar, entre otras, las siguientes actividades evaluadoras como propias de los técnicos:

- Identificar a los usuarios de la evaluación.
- Describir a los usuarios las posibles utilidades de la evaluación y el proceso evaluativo.
- Asesorar a la hora de especificar los objetivos de la evaluación.
- Explicar a los usuarios de la evaluación las ventajas y limitaciones de los modelos y métodos de evaluación, seleccionando conjuntamente con los políticos los más apropiados a los objetivos y circunstancias de la evaluación.
- Proponer una combinación de métodos que recojan información basada en un conjunto de valores lo más amplio posible.
- Diseñar y asesorar sobre la implantación de los sistemas de recogida de información.
- Implantar el proceso de evaluación y el análisis de datos.
- Implicar a todos los actores sociales relacionados con la evaluación.
- Redactar y realizar la presentación oral y escrita del informe final.
- Diseñar e implantar estrategias destinadas a vencer las posibles resistencias que puedan presentar los profesionales ante la evaluación.

Las nuevas relaciones técnico-políticas

Para terminar, consideramos de interés realizar algunas reflexiones sobre cómo los cambios actuales en la

gestión del bienestar social están afectando a las relaciones técnico-políticas y cuales son las nuevas orientaciones e implicaciones que se vislumbran.

La crisis económica que ha afectado al Estado de Bienestar, la búsqueda de la racionalización, la autosuficiencia financiera, el fomento de la eficiencia y la eficacia de las organizaciones administrativas, la aparición y rápida evolución de nuevas necesidades sociales ha provocado un proceso de reorientación teórico-ideológica en la oferta de los servicios de bienestar social. Cada vez es más frecuente, ante los límites políticos y económicos del sector público, el diseño y experimentación de nuevos modos de gestión de la protección social que articulan de variadas formas la producción y participación en el bienestar social.

Asistimos, claramente, a un cambio de tendencia desde las administraciones públicas que optan por llevar a cabo la producción del bienestar y la protección social en colaboración cada vez más estrecha con organizaciones sociales. Se incentiva por parte del sector público la colaboración de las entidades voluntarias a través de diversas fórmulas. Dentro de las mismas se encuentran la concesión de subvenciones, el establecimiento de exenciones fiscales, diversas formas de colaboración entre asociaciones y administración tales como los contratos, convenios y conciertos, o la declaración de utilidad pública.

Asimismo, se potencia la incorporación para la gestión de servicios públi-

cos y, en especial los Servicios Sociales al sector propiamente empresarial, defendiendo, de este modo, en aras de la consecución de una mayor racionalización y, por tanto, de una reducción de costes que justificaría la extracción de un beneficio legítimo para el empresario social.

Sin embargo, las críticas o los miedos que suscitan una amplia intervención empresarial en el ámbito de los Servicios Sociales giran en torno a aspectos técnicos que tienen que ver con la profesionalidad y calidad de la oferta. Los temores a una precariedad de las condiciones de trabajo en un sector, que por cierto no destaca por sus altos salarios y en el que además abundan los contratos temporales y las situaciones irregulares en el empleo; la reducción de la calidad de la atención, bastante ajustada a lo mínimamente exigible, la existencia, en muchas ocasiones, de unos clientes cautivos sin capacidad de elección alternativa y sin capacidad de protesta organizada, suponen, entre otras cuestiones, elementos que deben ser considerados y controlados.

Frente a ello es evidente la función que tiene que cumplir el sector público de los Servicios Sociales que debe convertirse en garante de que todos los ciudadanos en situación de necesidad sean atendidos equitativamente y de que esa atención se realice con la dignidad y la calidad adecuadas. La configuración de una potente red de Servicios Sociales públicos de atención primaria y el control por parte de la administración en el acceso de los ciu-

dadanos a los distintos programas sociales son mecanismos imprescindibles hoy para lograr que las políticas de integración tengan los efectos deseados.

Así, en este debate entre lo público y lo privado, el problema reside en cómo, sin renunciar al logro histórico de la extensión de los derechos sociales ciudadanos, se pueden potenciar los valores de la libertad y autonomía de los grupos e instituciones sociales en la producción y gestión del bienestar social.

La actitud privatizadora plantea junto al debate de lo público y lo privado, una nueva dimensión de las relaciones político-técnicas. Se apunta, desde nuestra perspectiva, un predominio de la tecnificación y, por tanto, de la función de los técnicos frente a los políticos.

De este modo, si en el inicio de la estructuración del sistema de Servicios Sociales se mencionaba la sobredimensión de lo político y la cuestión planteada era delimitar el papel de los políticos y los técnicos, la tendencia actual nos conduce hacia una dinámica a través de la cual la reorientación del sistema se apoya en formas empresariales de respuesta a los problemas sociales y se presenta un nuevo debate entre el papel y los fines de los empresarios y los técnicos.

Si en etapas anteriores se responsabilizaba a los políticos, por su gran implicación en las decisiones sobre los Servicios Sociales, de las posibles deficiencias y fallos de los ser-

vicios ofrecidos, la situación actual nos alerta sobre la importante responsabilidad de los profesionales/empresarios respecto a los modos y formas de atención y calidad de los servicios prestados empresarialmente. La lógica del mercado no puede convertirse en predominante exclusivo en servicios que, precisamente, surgen para responder a necesidades sociales de aquellos que han sido excluidos de la dinámica mercantil y este debe ser el compromiso del profesional, bien trabaje tanto en el sector público como en el privado.

Pero estos cambios, si bien, sin duda, suponen en ocasiones una reorientación del sistema de Servicios Sociales (al igual que ocurre en otros sistemas de protección social, como el de salud o el de educación), en ningún caso ha conllevado el cuestionamiento en sí mismo de un sistema, aunque joven, ya en proceso de maduración y consolidación.

Bibliografía

- CIMOP (1998). *Iniciativa privada y Servicios Sociales*, IMSERSO, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (En prensa).
- COHEN, E. y FRANCO, M. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires. Gel.
- FEMP (1987). *Los Servicios Sociales en la Administración Local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- FEMP (1990). *Las experiencias de trabajo inter-áreas en el ámbito de bienestar social municipal*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1993). *Curso de Derecho Administrativo, Vol. II.*, Madrid, Civitas.
- HIERRO, L. (1982). "Derechos humanos o necesidades humanas: Problemas de un concepto", *Sistema*, núm. 46.
- MEDINA ECHEVARRÍA, J. (1972). *La planeación en las formas de racionalidad*. Santiago de Chile. Cuadernos del ILPE.
- MTAS (1998a). *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales 1996/1997*, Madrid, MTAS.
- MTAS (1998b). *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria*. Madrid, MTAS.
- PELEGRI, X. (1996). "Los Derechos Sociales en el Sistema Público de Servicios Sociales" en *VII Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*, Sevilla, Ruiz-Melgarejo.
- REIN, M. y WHITE, S. M. (1978). "Can Policy Research Help Policy?". En T. Cook (ed.): *Evaluation Studies Review Annual*. Beverly Hill. Sage. Págs. 24-41.
- ROLDÁN, E. (1999). Tesis Doctoral: *Tercer Sector, Políticas Públicas y Servicios Sociales*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense.
- VILLA, M. (1994). "El derecho a los Servicios Sociales en el Estado de derecho". *ATS*, núm. 142.

Elena ROLDÁN GARCÍA
Profesora Titular E.U.T.S.
Fernando CHACÓN FUERTES
Profesor Titular de Universidad