

Centros de servicios sociales comunitarios

Rocío MÁRQUEZ ORTIZ
Rocío I. ROMERO GÓMEZ
Diputación Provincial de Huelva

Resumen

En este artículo se realiza una lectura analítica del marco normativo de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía, a través de la cuál se refleja la realidad dispar de estos centros en la actualidad, considerando algunas vías que pudieran facilitar el desarrollo de la situación presente. A continuación pasamos a exponer y analizar las características evolutivas de los Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación Provincial de Huelva, que nos muestran el estado actual de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en las Zonas de Trabajo Social plurimunicipales de la provincia. A partir de ello efectuamos algunas sugerencias sobre las que la organización podría profundizar y avanzar a partir de ahora.

Palabras clave: Centros de Servicios Sociales Comunitarios, servicios sociales comunitarios, Zonas de Trabajo Social.

Abstract

This article presents a detailed analysis of the legal framework of community social service centres in Andalusia. Diversity among these centres and future trends of development are considered. A description and analysis of the development of community social services in the province of Huelva also included describes the present situation of the community social service centres in social work districts that cover various towns and villages. Suggestions for the organizational improvement and development of these services are advanced.

Key words: Community social service centres, community social services, social work districts.

Marco normativo en Andalucía

A nadie pasa desapercibido que el sistema público de servicios sociales se caracteriza por su corta trayectoria histórica, sobre todo si lo comparamos con

otros sistemas de protección social como salud o educación. Sin embargo, esta juventud no puede justificar el estancamiento que se está produciendo en los últimos años en el desarrollo de su marco normativo.

Dirección de la primera autora: Zona de Trabajo Social Condado Sur, Diputación Provincial de Huelva.
c/ Luís Benjumea, 5. 21730 Almonte (Huelva).

El impulso dado al sistema de servicios sociales durante la segunda mitad de la década de los ochenta, contrasta con la falta de avance en el período actual. En aquellos años, la promulgación de las leyes de servicios sociales en las comunidades autónomas y del *Plan Concertado* para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988), supusieron un importante paso en la configuración del propio sistema, estableciendo a grandes rasgos la estructura, contenidos, equipamientos y vías de financiación de los servicios sociales, entre otras cuestiones.

De ahí que en la Comunidad Autónoma de Andalucía los centros de servicios sociales comunitarios se hayan ido configurando conforme a la *Ley de Servicios Sociales* de Andalucía (Ley 2/1988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía) y al *Plan Concertado*, dado el convenio de cooperación suscrito entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Junta de Andalucía el 5 de Mayo de 1988.

Ley de Servicios Sociales de Andalucía

En la Ley de Servicios Sociales sólo hallamos una breves referencias sobre los centros de servicios sociales comunitarios. Así, en su artículo 10 cita: «Los servicios sociales comunitarios, cuyo contenido se desarrollará reglamentariamente, se ubicarán en el Centro de Servicios Sociales que existirá en cada

una de las Zonas de Trabajo Social, dotado de los medios humanos y materiales precisos, desde donde se prestarán los servicios siguientes ...» (BOJA, 1988).¹

El artículo 12, referido al equipamiento para el desarrollo del sistema público de servicios sociales, regula que con arreglo a las disponibilidades presupuestarias se implantarán entre otros: «Centros de servicios sociales, configurados como la estructura física y funcional desde la que se promuevan las prestaciones necesarias para la comunidad que atienden».

Finalmente en los artículos 18 y 19, cuyo contenido se centra en las competencias delegadas por la Junta de Andalucía en las diputaciones provinciales y en los ayuntamientos, se establece que corresponde a las primeras «la coordinación y gestión de los centros de servicios sociales comunitarios en los municipios de hasta 20.000 habitantes», y a los segundos «la gestión de los centros de servicios sociales comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes».

Por otra parte, nos llama la atención que la normativa que desarrolla y regula en Andalucía el contenido de los servicios sociales comunitarios (BOJA, Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios), sea tan concisa que no haga mención alguna a los centros de servicios sociales ni a las zonas de trabajo social como el equipamiento y el ámbito territorial donde han de desarrollarse

1. Los servicios que establece la Ley son: 1. De información, valoración, orientación y asesoramiento. 2. De cooperación social. 3. De ayuda a domicilio. 4. De convivencia y reinserción social. 5. Otros que la dinámica social exija.

aquellos servicios, aunque sí hace referencia al acuerdo de Consejo de Gobierno, de 24 de enero de 1989, por el que se garantiza la continuidad de los efectivos personales y funcionales de los servicios sociales comunitarios en Andalucía.

Comprobamos que ni la Ley ni el Decreto desarrollan mínimamente la estructura física y funcional de los centros de servicios sociales comunitarios, y que la primera condiciona su evolución al desarrollo reglamentario de la Ley, el cual no se ha producido, y a las disponibilidades presupuestarias de cada momento.

Ante esta ausencia de previsión y este vacío legal no es de extrañar la indefinición que ha existido sobre los centros de servicios sociales comunitarios y sus efectivos funcionales, y el escaso y desigual desarrollo de aquéllos en nuestra Comunidad Autónoma.

De esta manera, actualmente en Andalucía existen barriadas, distritos o municipios que cuentan con aceptables centros de servicios sociales comunitarios y otros que sólo tienen pobres e insuficientes equipamientos, aunque se les denomine también centros de servicios sociales comunitarios. De la misma forma, hay corporaciones locales en las que el personal adscrito a servicios sociales está prácticamente funcionarizado, y otras que no cuentan en plantilla con dichos profesionales. Aún más, existen municipios de menos de 20.000 habitantes que sus ayuntamientos tienen en plantilla personal destinado a servicios sociales.

Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales

El Plan Concertado, cuya finalidad principal era el establecimiento de un acuerdo interinstitucional de financiación de los servicios sociales, tampoco aporta una definición precisa de los centros de servicios sociales comunitarios, delimitándolos *«como equipamientos de carácter comunitario dotados de los equipos técnicos, incluidas las Unidades Básicas de Trabajo Social o denominación similar, y los medios necesarios que den soporte a las prestaciones básicas enumeradas»*.²

No obstante, las cláusulas y los criterios contenidos en el programa-convenio firmado con el Ministerio de Asuntos Sociales para el desarrollo del Plan Concertado en Andalucía, sirvieron de referencia para la elaboración, por la Consejería de Salud y Servicios Sociales en 1989, del documento *«Equipamiento de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía»*. Este determina los equipamientos que integran la red de centros de servicios sociales de la comunidad autónoma: centros de servicios sociales comunitarios, albergues y centros de acogida, y planificaba su implantación para un período de cinco años: 1989 a 1994.

Respecto a los centros de servicios sociales comunitarios el documento profundiza en su estructura funcional. Basado fundamentalmente en criterios de población y territorio, establece una tipología de centros en la que diferencia tres módulos: A, B y C, determinando tres

2. Las prestaciones básicas de servicios sociales que delimita el Plan Concertado son: 1. La información y orientación. 2. La prevención e inserción social. 3. La ayuda a domicilio. 4. El alojamiento y convivencia.

elementos básicos de la estructura de estos centros: 1. Dirección, administración y asistencia técnica. 2. Unidad de gestión de programas. 3. Unidad de trabajo social de zona.

La asignación de recursos profesionales variaría en función del tipo de módulo, siendo mayor para aquéllos cuya estructura es más compleja por ubicarse en lugares de mayor concentración geográfica y de población.

Otra aportación importante del citado documento es la distribución que realiza de los centros de servicios sociales comunitarios en Andalucía a partir de una planificación coordinada y consensuada con cada una de las provincias en particular. Esta distribución establecía las zonas de trabajo social en la Comunidad Andaluza, así como la adscripción a ellas de los módulos de centro, personal y costes correspondientes, delimitando un mapa compuesto por 180 centros y un total de 657 unidades de trabajo social.

Del análisis del citado documento, destacamos las siguientes observaciones:

1. La existencia de diferencias sustanciales en la adscripción de módulos de centros a las zonas de trabajo social. Así encontramos zonas de 100.000 a 150.000 habitantes con módulo A, y otras que no llegan a 50.000 habitantes también con este mismo módulo, incluso zonas con la misma población adscritas a diferentes módulos. No hemos encontrado criterios homogéneos en la distribución y adscripción de módulos de centros a las zonas.
2. No contempla las necesidades de equipamiento y los costes de los

centros complementarios en aquellas zonas de trabajo social plurimunicipales, cuando algunas de éstas se caracterizan por su alta dispersión poblacional y por la carencia de comunicaciones entre sus municipios. Advertimos que la planificación de la distribución de los centros de servicios sociales comunitarios se sustentaba en una visión bastante centrípeta de éstos.

3. No hace referencia alguna a la estructura física de los centros: espacios, equipamientos, inmuebles, etc.
4. Si bien determina los puestos de trabajo y la categoría profesional del personal, no especifica la *ratio* población-profesionales, ni la disciplina de algunos de los efectivos personales, habiendo sólo referencias a los asistentes sociales y educadores en el organigrama de los centros.
5. Advertimos un modelo organizativo rígido de los centros de servicios sociales comunitarios respecto a la planificación de organigramas, estructuras funcionales y contenido programático.
6. Los costes de los centros son el concepto más detallado. Establece el presupuesto de la red de centros de servicios sociales en Andalucía, pero no los acuerdos de financiación entre las distintas administraciones implicadas.

Al igual que la Ley de Servicios Sociales, no dejamos de reconocer que el Plan Concertado supuso en un primer momento un motor importante en la promoción y consolidación de los servicios sociales comunitarios, aunque pos-

teriormente tampoco ha procurado un desarrollo igualitario y regular de los centros de servicios sociales comunitarios en Andalucía. De tal forma que tras siete años de implantación apreciamos que:

1. Dió lugar a una ampliación de los efectivos funcionales de los servicios sociales comunitarios.
2. Promovió la delimitación territorial de los servicios sociales comunitarios en la comunidad autónoma, concretándose las zonas de trabajo social y las unidades de trabajo social.
3. La adscripción de módulos a las zonas de trabajo social no respondió a necesidades objetivas ni a criterios operativos.
4. No se ha llevado a cabo la implantación de la red de centros de servicios sociales comunitarios planificada.
5. En las zonas de trabajo social no se ha producido la adscripción completa de profesionales previstos según el tipo de módulo.
6. Se ha estabilizado la configuración de las zonas de trabajo social, unidades de trabajo social y equipos de los primeros años, lo que en algunos casos está suponiendo la obstrucción de los servicios.

Orden sobre condiciones de los centros de servicios sociales

Recientemente ha sido publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalu-

cía (BOJA) la Orden de 29 de febrero de 1996, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía³, en desarrollo del Decreto 89/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales en Andalucía. Este a su vez responde a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Servicios Sociales, en el que se establece que todos los centros dedicados a la prestación de servicios sociales deberán ajustarse a las condiciones que se establezcan reglamentariamente.

Su publicación responde precisamente a la necesidad de determinar unas condiciones mínimas materiales y funcionales ante la situación de desigualdad, descoordinación y falta de control de los centros actualmente en funcionamiento. De modo que la Orden define unas condiciones físicas, dotacionales y funcionales generales a todos los centros, y otras específicas de cada uno de ellos.

De los centros de servicios sociales comunitarios destaca la definición que aporta: *«constituyen la infraestructura básica de los servicios sociales, inserta en el ámbito de la zona de trabajo social, de gestión descentralizada, cuya dotación técnica, material y económica está relacionada con las necesidades y características de su comunidad de referencia y desde cuya estructura, integrada física y funcionalmente, se promueven y realizan las acciones y actuaciones necesarias para la población en el marco de*

3. La Orden habla de centros de servicios sociales en sentido genérico, estableciendo los requisitos materiales y funcionales para los siguientes centros: Centros para personas mayores, Centros para personas minusválidas, Centros de atención al menor, Centros de acogida para marginados sin hogar, Centros de servicios sociales comunitarios y Centros de atención al drogodependiente.

las prestaciones básicas de servicios sociales».

Respecto a los requisitos materiales y funcionales de dichos centros resulta de interés la referencia a los espacios que deben existir: despacho para entrevista individualizada; despacho para entrevista con grupos; salón de actos y sala de talleres multiusos, y el establecimiento de las unidades básicas comunes: dirección, unidad administrativa y equipos de intervención, aludiendo al personal que integre los equipos, que deberán tener con carácter preferente la titulación de diplomado en trabajo social, psicología, educador social y otras equivalentes, sin perjuicio de la necesidad de profesionales específicos en función de las tareas concretas que desempeñen.

La Orden viene, pues, a enriquecer la conceptualización de los centros de servicios sociales comunitarios y sus requisitos mínimos, pero no parece que en principio vaya a suponer un progreso para la creación y desarrollo de los mismos, ya que no concreta tipología alguna de centros a partir de criterios operativos homogéneos, ni establece las fuentes de financiación para los centros que tendrán que adecuarse a tales requisitos, así como tampoco refiere las condiciones mínimas de los centros complementarios en aquellas zonas de trabajo social plurimunicipales.

Esperamos que, al menos, las inspecciones que se realicen hagan a la administración autonómica mejor conocedora de la realidad de dichos centros. Y es que en la actualidad todo aquél espacio dedicado a acoger las dependencias centrales de las zonas de trabajo social, aparece registrado como centro de servicios sociales comunitarios, inde-

pendientemente de las características del mismo, de manera que, por ejemplo, despachos de las casas de cultura municipales pueden estar registrados como tales y a la vez como centros de servicios sociales comunitarios.

Consideraciones

Tanto a la Ley de Servicios Sociales como el Plan Concertado crearon una entelequia de centros de servicios sociales. La forma en que se han ido constituyendo la infraestructura, los equipamientos y los equipos técnicos de los servicios sociales comunitarios, ha dependido más de factores coyunturales de carácter político y económicos, que de las indicaciones realizadas en aquellos marcos de referencia. De ahí que tratar sobre los centros de servicios sociales comunitarios sea hacerlo sobre una realidad muy heterogénea y confusa.

Comprenderíamos y aceptaríamos la heterogeneidad existente si respondiera al principio de adaptabilidad al entorno. Sin embargo, entendemos que el límite en la misma se halla en la desigual atención que se está prestando a los ciudadanos.

Por otro lado, resulta arriesgado valorar, debido a su reciente publicación, las repercusiones que la citada Orden de 29 de febrero de 1996 tendrá sobre la evolución y desarrollo de los centros de servicios sociales comunitarios, aunque la causa y forma de su promulgación y las lagunas encontradas en ella nos provocan cierto escepticismo, como ya manifestamos antes.

Ante la realidad expuesta y teniendo en cuenta la naturaleza dinámica de los servicios sociales, consideramos necesari-

rio proseguir y profundizar en la línea de trabajo propuesta en octubre de 1993 por la entonces Consejería de Asuntos Sociales, a través de su Dirección General de Acción Social, con el objeto de redefinir el sistema público de servicios sociales y abrir cauces de participación interinstitucional, y que dio lugar a la elaboración de unas ponencias técnicas, dedicada una de ellas a centros de servicios sociales y personal.

Vemos la conveniencia de seguir realizando, entre los distintos estamentos implicados en el sistema, una reflexión extensa sobre el contexto actual de los servicios sociales y sus perspectivas reales de futuro, con el fin de promover y concretar una normativa más explícita y operativa que garantice un más amplio desarrollo y afianzamiento de los centros de servicios sociales comunitarios.

La normativa supondría el desarrollo reglamentario de los centros previsto en la Ley, y debería refundir y actualizar el contenido sobre tales centros disperso actualmente en distintas normas y documentos. Las cuestiones principales que tendría que desarrollar son: definición, objetivos, naturaleza administrativa, tipología de centros y criterios de adscripción, centros complementarios, mínimos materiales y funcionales, *ratio* profesionales-población, funcionamiento, y, sobre todo, vías de financiación para la creación, mantenimiento y desarrollo de los centros y mecanismos para las transferencias de la Junta de Andalucía a las corporaciones locales.

De no ser así es previsible que el futuro de los centros de servicios sociales comunitarios siga siendo, como hasta ahora, más un mito que una realidad en

muchos aspectos, a pesar del avance logrado del que no dudamos.

Evolución de los servicios sociales comunitarios en la provincia de Huelva

Atendiendo principalmente a la situación descrita de los centros de servicios sociales comunitarios en Andalucía, estimamos que nuestra mejor aportación al necesario proceso de examen y debate sobre los mismos, es la exposición y análisis de las características evolutivas de los servicios sociales comunitarios en nuestro contexto de trabajo, las cuales determinan la situación actual de los centros dependientes de la Diputación Provincial de Huelva. Asimismo, entendemos que toda construcción o propuesta sobre centros de servicios sociales comunitarios debe partir hoy del estudio y reflexión en torno a las abundantes experiencias prácticas existentes.

Antecedentes

Los municipios de la provincia de Huelva, excepto la capital, tienen menos de 20.000 habitantes, siendo la Diputación Provincial el organismo responsable de la gestión de los servicios sociales comunitarios en ellos, tarea que desarrolla a través del Área de Servicios Sociales. En la evolución de los servicios sociales comunitarios dependientes de aquella, podemos diferenciar tres etapas básicas:

De 1984 a 1990:

Las características principales de esta primera etapa fueron:

1. Las firmas anuales de convenios entre la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial de Huelva, y de conciertos entre esta última y algunos ayuntamientos de la provincia, para la implantación y desarrollo de los servicios sociales comunitarios.
 2. Se crearon cinco –y posteriormente siete– unidades de trabajo social plurimunicipales, habiendo en cada una de ellas un municipio de cabecera donde se ubicaban las dependencias centrales de los equipos que eran de titularidad municipal.
 3. Los equipos de servicios sociales comunitarios, compuestos por un psicólogo y un trabajador social, tenían un funcionamiento descentralizado: acudían a cada municipio a prestar sus servicios, que desarrollaban con gran autonomía funcional, localizándose en dependencias de los ayuntamientos.
 4. La coordinación y gestión técnica de los equipos dependía de la Diputación Provincial y era realizada por un equipo central de asesoramiento técnico, que coordinaba principalmente aspectos teóricos y metodológicos. La Diputación no tenía establecidos entonces programas-marco a nivel provincial.
 5. La gestión económica y laboral dependía de los ayuntamientos de cabecera de las unidades de trabajo social. Estos administraban las transferencias de la Diputación para personal y las del resto de ayuntamientos de las unidades para mantenimiento y formación.
 6. El desarrollo de los servicios sociales comunitarios se instrumentó a través de proyectos, muchos de los cuales tenían un marcado carácter comunitario y estaban basados en estudios previos de la realidad.
 7. La financiación de la mayoría de los proyectos de trabajo dependía de la convocatoria anual de subvenciones de la Junta de Andalucía. Los equipos las solicitaban a través de los ayuntamientos correspondientes, y en algunos de ellos supusieron un primer paso para la creación y consolidación de otros servicios.
 8. Las funciones de los profesionales se determinaban según la naturaleza del proyecto, habiendo integración funcional en algunos casos.
 9. Paralelamente, algunos ayuntamientos comenzaron a constituir servicios sociales municipales.
- En esta etapa inicial del debate sobre los centros de servicios sociales comunitarios se vislumbraba aún lejano. Entonces las unidades de trabajo social contaban con equipamientos mínimos, dependientes de los ayuntamientos, de manera que los equipos se veían abocados a realizar su labor en condiciones precarias en muchas ocasiones, situación que no palió la promulgación en Abril de 1988 de la Ley de Servicios Sociales. No obstante, consideramos que fue una etapa importante por el modo en que se implantaron los servicios sociales comunitarios: acuerdos interinstitucionales, primacía de los principios de trabajo social, financiación tripartita, etcétera.

De 1990 a 1992:

La segunda etapa se inicia en septiembre de 1990 con la implantación del Plan

Concertado, siendo representativos de ella los siguientes aspectos:

1. Además de la gestión técnica, a lo largo de esta etapa la Diputación Provincial asumió la gestión laboral de los equipos de servicios sociales comunitarios, suprimiéndose el anterior sistema de conciertos con los ayuntamientos, a pesar de que éstos continuaban con la administración laboral de algunos profesionales y seguían acogiendo a los equipos en dependencias municipales, que comenzaron a registrarse como centros de servicios sociales comunitarios.
 2. Se crearon ocho zonas de trabajo social con iguales características que las anteriores unidades de trabajo social. Estas pasan a ser unidades territoriales de las zonas, ampliándose su número en cada una de ellas.
 3. Fueron aumentados los efectivos personales de los equipos de las zonas que pasaron a estar compuestos por uno o varios trabajadores sociales, uno por unidad de trabajo social, un psicólogo, un auxiliar administrativo, además de otros profesionales adscritos a programas concretos (auxiliares de ayuda a domicilio).
 4. El Plan Concertado delimitó las prestaciones básicas de los servicios sociales comunitarios, concretándose a nivel provincial los siguientes programas-marco: programa de información y orientación, programa de ayuda a domicilio y programa de servicios sociales para el menor. La implantación de estos programas
- supuso una ruptura total con el anterior sistema de trabajo a partir de proyectos.
5. El objeto de trabajo de cada profesional variaba según el programa al que estuviese adscrito, así los trabajadores sociales eran responsables del programa de información y orientación, (excepto en aquellos municipios que contaban con trabajador social municipal) y de la ayuda a domicilio, y los psicólogos del programa de servicios sociales para el menor. No había integración funcional.
 6. Primacía del carácter asistencial en las intervenciones de los profesionales, así como de los procedimientos administrativos establecidos para el desarrollo de aquéllas.
 7. La financiación de las prestaciones básicas fijadas se garantizaba en los presupuestos de las distintas administraciones comprometidas con el Plan Concertado.
 8. El Plan Concertado se convierte en referente técnico, organizativo e ideológico para los servicios sociales comunitarios provinciales.

La implantación del Plan Concertado produjo un amplio desarrollo administrativo de los centros de servicios sociales comunitarios, como vimos al tratar del marco normativo, que promovió la zonificación de los servicios sociales comunitarios, la ampliación de personal y el establecimiento de un registro de centros en la comunidad autónoma, pero no así la mejora de los equipamientos. Por otra parte, la forma en que se integró el Plan en los servicios sociales comunitarios provinciales causó una burocratización

mayor del sistema, no teniéndose en cuenta la experiencia y riqueza de la etapa anterior.

De 1992 a 1995:

Entre las particularidades de la tercera etapa encontramos algunos elementos presentes en la etapa anterior, siendo los más propios de este período los siguientes:

1. En enero de 1992 aparece publicado el Decreto por el que se regula la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, que viene a convertirse en referente para el desarrollo de los mismos. Se comienza a debatir sobre las repercusiones del Plan Concertado en el desarrollo de los servicios sociales comunitarios y su especial incidencia en la provincia de Huelva.
2. Se crea en el Área de Servicios Sociales la Dirección Técnica y se dota a las zonas de trabajo social de la figura del coordinador, al que se le asigna entre otras la función principal de enlace en las relaciones de los servicios centrales y las zonas.
3. Aumenta la plantilla de profesionales, teniendo lugar nuevamente una ampliación de unidades de trabajo social en ciertas zonas.
4. La Diputación empieza a asumir la dotación de mobiliario y material de todas las zonas. Se produce una mejora general en las dependencias, las cuales siguen siendo de titularidad municipal excepto en una zona donde la Junta de Andalucía trans-

fiere un centro de servicios sociales comunitarios a la Diputación, único espacio que se aproxima más a la conceptualización de centro.

5. En el plano técnico tiene lugar un proceso continuado de reflexión, debate y formación sobre los servicios sociales comunitarios, sentándose unas bases teóricas y filosóficas renovadas.
6. Los programas se contemplan cada vez más como una forma organizativa que no pretende compartimentar la realidad, concretándose en esta etapa en: programa de información y orientación, programa de convivencia y reinserción, en el que quedan incluidas la ayuda a domicilio y la atención a menores, y programa de cooperación social.
7. El énfasis de carácter global y preventivo de los servicios sociales comunitarios, introduciendo intervenciones complementarias al nivel asistencial con adecuación a cada entorno de trabajo.
8. Se potencia la integración funcional de los profesionales de las zonas en algunos procesos de trabajo.
9. El Área de Servicios Sociales elige la planificación por objetivos como el método de trabajo que operativice en las zonas las nuevas líneas de acción marcadas.

En estos años se produce un nuevo avance teórico, técnico y funcional, y también un aumento de personal. Sin embargo, el equipamiento sigue siendo el factor menos atendido, teniendo lugar un débil impulso en este sentido que se materializó en la ampliación de depen-

dencias en algunas zonas y en la mejora del mobiliario, sin llegar a constituir auténticos centros, excepto el transferido por la Junta de Andalucía.

Momento actual

Este período se inicia en mayo de 1995 y, para la presente exposición, finaliza en abril de 1996. Dicho intervalo es el principio de la que será cuarta etapa de los servicios sociales comunitarios de la Diputación Provincial de Huelva.

De los elementos presentes en este periodo distinguimos los siguientes:

1. Desaparece la Dirección Técnica del Área de Servicios Sociales, la cual había jugado un papel fundamental en la etapa anterior. A nivel central permanecen tres secciones: Servicios Sociales Comunitarios, Jurídico-Administrativa y Asistencia Técnica y Programas Sectoriales.
2. El personal adscrito a servicios sociales comunitarios pasa a ser casi en su totalidad funcionario de carrera, tras el pertinente proceso selectivo.
3. Los ayuntamientos de diecisiete municipios de la provincia tienen instituidos departamentos de servicios sociales municipales, algunos de los cuales también están inscritos como centros de servicios sociales.
4. Las zonas de trabajo social continúan integradas básicamente por la misma estructura orgánica y profesional: coordinador, psicólogo, trabajadores sociales, uno por unidad de trabajo social, auxiliar administrativo, iniciándose una di-

versificación de los profesionales asignados a proyectos específicos: auxiliares de ayuda a domicilio y monitores.

5. Se pone en marcha el método de planificación por objetivos en las zonas de trabajo social. Es, pues, un período de investigación y prueba de dicha técnica.
6. A nivel funcional cohabitan dos formas de organizar la acción: una pervive de la segunda etapa y está determinada por los programas y prestaciones establecidos, y otra más similar a la primera etapa está basada en proyectos adecuados a los diferentes contextos de trabajo y va configurándose cada vez con más fuerza.
7. Tras el proceso de profundización teórica e introducción de nuevas líneas operativas, se comienza otro de revisión de la organización y funcionamiento de las zonas y de la sección de servicios sociales comunitarios, promovido por la necesidad de coherencia en el sistema y por el cambio en la estructura de los servicios centrales.
8. La infraestructura y equipamientos de las zonas de trabajo social no varían de la etapa anterior.
9. La financiación de los servicios sigue dependiendo esencialmente del Plan Concertado, pero cuenta sólo con el aumento progresivo del presupuesto de la Diputación y no así del Ministerio de Asuntos Sociales ni de la Junta de Andalucía.
10. Las zonas de trabajo social carecen de autonomía financiera: A nivel presupuestario sólo cuentan con libramientos destinados a la realiza-

ción de proyectos de carácter comunitario.

11. Los aspectos fundamentales de la gestión de recursos humanos de las zonas se hallan centralizados en las Áreas de Personal y Servicios Sociales de la Diputación.
12. Las relaciones entre la Diputación y los ayuntamientos siguen sin estar reguladas mediante acuerdos y/o convenios, a excepción del programa informático Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales. (S.I.U.S.S.) (Junta de Andalucía, 1995).

Este último periodo continúa avanzando en las líneas iniciadas anteriormente: se consigue estabilidad laboral del personal, una nueva forma de organizar la acción basada en el establecimiento de objetivos y en la realización de proyectos, así como cambios en el funcionamiento con la introducción, por ejemplo, de espacios especializados de trabajo entre los profesionales. Por otro lado, se sigue sin progresar en las estructuras físicas de las zonas, las cuales no responden en algunos casos a las necesidades crecientes de los servicios.

Análisis de la evolución

Del estudio de las características evolutivas de los distintos periodos establecidos, deducimos la presencia de una serie de factores determinantes en el proceso de prestación de los servicios en el contexto de trabajo referido anteriormente. Estos son: normativos, humanos, territoriales, financieros, técnicos, infraestructurales e institucionales. El análisis de la evolución de estos fac-

tores nos aporta las siguientes valoraciones.

Los factores normativos, como vimos también en el primer apartado, se desarrollaron fundamentalmente hasta principios de 1992, cuando se publicó el decreto sobre prestaciones de los servicios sociales comunitarios, no habiéndose promulgado a partir de entonces normas determinantes en la regulación y desarrollo de dichos servicios.

Hasta finales de 1992 apreciamos un importante desarrollo de los factores humanos, territoriales y financieros: ampliación y consolidación de los equipos profesionales de los centros de servicios sociales comunitarios, configuración de las zonas de trabajo social y aumento de las unidades de trabajo social, y estabilidad financiera para garantizar los recursos humanos y las prestaciones básicas. Todo lo cual fue posibilitado principalmente por la implantación del Plan Concertado y por una mayor asunción de competencias en servicios sociales comunitarios de la Diputación Provincial. A partir de entonces estos factores evolucionan con lentitud, sin que se hayan cubierto aún las previsiones del Plan Concertado.

De la misma manera observamos en los factores técnicos una evolución desigual. Así, tras una primera etapa en la que los servicios sociales comunitarios se desarrollaron de manera más acorde a los principios y postulados científicos del trabajo social, se pasó a otra etapa que supuso un gran impacto en los servicios sociales comunitarios provinciales y en la población. En esta segunda etapa de implantación del Plan Concertado se abandonó el estilo de la anterior, encajando la realidad en una serie de pro-

gramas preestablecidos, lo que provocó un empobrecimiento en el quehacer de los equipos y una acentuación del carácter burocrático y asistencial de los servicios. La universalización de tales programas causó una imagen asistencial y paternalista de los servicios entre la población.

A partir de 1993 los esfuerzos a nivel técnico se centran en introducir elementos ya presentes en la primera etapa y nuevas líneas de acción en el sistema funcional tan fuertemente implantado entre los años 1990-1992, en un intento de compatibilizar el estilo de trabajo burocrático con otro de carácter adhocrático. Entre las dificultades que están surgiendo en la realización de este propósito señalamos la falta de acuerdos funcionales entre la Diputación y los ayuntamientos, sobre todo con aquéllos que cuentan con servicios sociales municipales, el impacto de la segunda etapa en la población en general, y la necesidad de adaptar la estructura funcional de las zonas de trabajo social al nuevo modelo de trabajo.

Por otro lado comprobamos que en ningún período se ha promovido un avance especial de los factores infraestructurales. El desarrollo de la infraestructura y equipamientos no ha ido parejo a la evolución de los factores citados anteriormente. En términos generales se ha producido una mejora, pero la mayoría de las dependencias y equipamientos de las zonas siguen siendo insuficientes y de titularidad municipal. La situación en los municipios de cabecera es parecida, de modo que aunque sus dependencias estén registradas como centros de servicios sociales comunitarios, algunos equipos no las distinguen como tales,

identificándose con las zonas de trabajo social en las que realizan sus intervenciones.

El estado de los equipamientos se debe por una parte a la falta de realización de la planificación de centros de servicios sociales comunitarios prevista en el Plan Concertado, en la que no se concretó la financiación, y por otra a la inexistencia de convenios interinstitucionales de funcionamiento entre la Diputación y los ayuntamientos de la provincia que recojan los acuerdos de cada organismo en la prestación de los servicios. Hecho incomprensible atendiendo a la doble dependencia institucional actual de los equipos de servicios sociales comunitarios provinciales.

Consideraciones finales

Tras la exposición y análisis de la evolución de los servicios sociales comunitarios de la Diputación Provincial de Huelva, corroboramos que hasta la fecha no se han realizado las indicaciones recogidas en la Ley de Servicios Sociales y en el Plan Concertado sobre los centros de servicios sociales comunitarios: no contamos con el desarrollo normativo necesario de los centros, los recursos humanos y financieros y la instauración de las unidades de trabajo social planificadas están estabilizadas desde hace algún tiempo, algunos equipos de servicios sociales comunitarios tienen una doble dependencia institucional que no está regulada y, sobre todo, no se han creado las infraestructuras físicas que acojan a los centros de servicios sociales comunitarios. Tal desajuste ocasiona inevitablemente desequilibrios y disfuncionalidades en el sistema.

Al tratar del marco normativo de los centros en Andalucía, vimos que la escasa materialización de las normas legales y administrativas provocaba una situación heterogénea y confusa de los centros. Ahora apreciamos también que dicha falta hace que la realidad de los centros en la provincia de Huelva sea igualmente confusa y claramente carencial. Situación que se agrava ante la promoción por ayuntamientos y Junta de Andalucía de centros no contemplados en la planificación de la red de centros de servicios sociales comunitarios.

Por todo ello, y fundamentalmente por la inexistencia de infraestructuras, no nos parece exacto hablar en términos generales de centros de servicios sociales comunitarios: el hacerlo sólo aumenta la ambigüedad existente en torno a los mismos, y sí consideramos más adecuado hablar de las zonas de trabajo social, cuya configuración e institución en la provincia es evidente.

Teniendo en cuenta la política actual de estabilización y recorte de gastos del gobierno central, y dado que no preveamos cuándo promulgará la Junta de Andalucía el desarrollo reglamentario de los centros de servicios sociales comunitarios, ni cuándo traspasará a las corporaciones locales con competencias delegadas la financiación correspondiente para la construcción de los centros, creemos que la Diputación debería tomar una mayor iniciativa en la constitución de sus centros, al igual que antes la tomó en otros muchos aspectos, si quiere posibilitar a los servicios sociales comunitarios el lugar que les corresponde y la dinámica de crecimiento en la que están inmersos.

Consideramos que este proceso se podría iniciar analizando y estudiando

estrategias y alternativas a la construcción convencional de centros prevista y que aún no se ha ejecutado. Alternativas que pudiera ir asumiendo por sí sola la Diputación o en colaboración con ayuntamientos o con la Junta de Andalucía, en función de las posibilidades y características de cada zona de trabajo social, como pudieran ser por ejemplo: la cesión por ayuntamientos a la Diputación de edificios a rehabilitar, la creación de centros de servicios sociales polivalentes, la adecuación de edificios alquilados, la firma de acuerdos entre ayuntamientos y Diputación de mínimos materiales para los equipos, etc. Estas sugerencias nos hace plantear de nuevo la importancia del establecimiento de acuerdos y/o convenios que regulen y formalicen las relaciones y compromisos entre las instituciones implicadas en la prestación de servicios sociales, hasta tanto no se aclare más el panorama competencial, al objeto de ir introduciendo una planificación más coherente y eficaz en el sistema.

Referencias

- CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 17. (25 de febrero de 1992).
- CONSEJERÍA DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES. Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29. (12 de abril de 1988).

CONSEJERÍA DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES. (1989). *Equipamiento de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, 1989.

CONSEJERÍA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. Orden de 29 de febrero de 1996, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía, en desarrollo del Decreto 87/1996. *Boletín Oficial*

de la Junta de Andalucía, 41. (3 de abril de 1996).

CONSEJERÍA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (1994). *Ponencia técnica de centros de servicios sociales y personal*. Sevilla: Junta de Andalucía, 1994.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. (1988). *Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1988.