

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL: SERVICIOS SOCIALES ACCESIBLES.

María Virtudes Pérez Ropero
Universidad de Granada.
virtupr@correo.ugr.es

Datos biográficos

Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la UGR. Licenciada en Ciencia Política y de la Administración. DEA en Estudios Políticos Mediterráneos. Diplomada en Trabajo Social. Experta en intervención con población inmigrante y Máster en Derecho de extranjería. Evaluadora y Asesora de Cualificaciones Profesionales. Funcionaria de Carrera de la Junta de Andalucía, Diputación de Granada y Ayuntamiento de Granada. Colaboradora como Evaluadora de Políticas Públicas en el IAAP de la Junta de Andalucía.

Palabras clave: Política social. Estado de Bienestar. Servicios Sociales. TIC. Administración electrónica.

Resumen

Los Estados de bienestar han asegurado a las personas contra los riesgos de la edad industrial y ahora la era digital. Pero, al atender a las necesidades físicas y materiales, también han modelado profundamente unas oportunidades de vida más amplias en las sociedades. Para la Comisión Europea, la política social puede constituir un factor productivo positivo. En definitiva, un seguro contra los riesgos sociales que además facilita el cambio económico. Y en donde juega un importante papel la red de servicios sociales.

Introducción

La crisis económica está aún provocando graves problemas en muchas familias, cuya situación de desempleo prolongado y la ausencia de unos mínimos recursos económicos que les permitan subsistir de una manera digna, les están llevando a situaciones de mayor vulnerabilidad y pobreza extrema, donde las necesidades más básicas no pueden ser atendidas. Una de las medidas para paliar esta situación es el sistema público de servicios sociales que integra los recursos especializados y los comunitarios.

Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía dirigido, con carácter integral y polivalente, a la ciudadanía y orientado a la obtención del mayor bienestar social y calidad de vida de la población, así como, a la prevención y eliminación de la marginación. Al dirigirse a toda la ciudadanía, constituyen un primer nivel de intervención social.

Sin embargo, la realidad social plantea la urgencia de actuar y paliar situaciones de exclusión social que también y de manera excepcional se hacen patentes en el ámbito social. Como consecuencia de esto, los/las profesionales de los Servicios Sociales están atendiendo un nuevo perfil de personas usuarias y un mayor número de éstas en situación de riesgo o de exclusión social, y por supuesto, con una mayor brecha digital.

Y en todo esto, la accesibilidad al sistema debe ser ágil, y efectiva. En este momento, la adaptación a nuevas tecnologías está tropezando con dificultades económicas, de insuficiente conocimiento o de reticencias al cambio, tanto por parte de los técnicos/as como de los propios dirigentes políticos.

La política social ya está incorporando desde las últimas décadas el concepto de transversalidad, corresponsabilidad e interoperabilidad. Las políticas públicas sociales dirigidas a sectores de población en situación de vulnerabilidad y, a poblaciones concretas se están transformando. Ahora interesa la implementación de las medidas negociadas y de carácter progresivamente más interdisciplinar y, con un fuerte componente de interoperacionalidad y corresponsabilidad.

Inmersos en una etapa nueva, la actual, que se caracteriza por la influencia de las TIC (tecnología de la información y la comunicación) y/o la comunicación vía internet (desarrolladas más en algunos lugares que en otros) que constituye una nueva alternativa a los recursos sociales. Pues la sociedad del conocimiento y del entendimiento global es una sociedad en red que no puede prescindir de la política y que además, necesita mucho liderazgo político.

El Estado de Bienestar Social como marco de la era digital

El Estado liberal y el Estado de bienestar han constituido los dos grandes modelos de referencia en el debate sobre el rol del Estado en las sociedades democráticas. En este sentido, la entrada en crisis del Estado de bienestar sitúa a los líderes y actores sociales en un punto de inflexión y, por lo tanto, de indeterminación respecto a cuál será la configuración del modelo de Estado que le suceda.

Una de las opciones posibles corresponde a las propuestas neoliberales orientadas a hacer retroceder las fronteras del Estado, al que se culpa de la pérdida de competitividad de las economías occidentales, y a subordinar el rol del Estado al funcionamiento eficiente de los mercados. Aunque una segunda opción, quizá menos definida en sus propuestas concretas, consiste en la transformación en profundidad de la lógica de actuación, y de los mecanismos de intervención del Estado de bienestar, pero manteniendo sus principios inspiradores de universalidad y cohesión social.

El desarrollo del Estado de bienestar, que es en sí mismo una respuesta social y política a la era industrial y digital, ha remodelado a su vez las oportunidades que ofrece la vida a decenas de millones de personas, cambiando también, indiscutiblemente, los incentivos y creando nuevas dependencias de las que puede resultar difícil escapar a los individuos.

Los Estados de bienestar reducen la pobreza, pero no tienen tanto éxito a la hora de suministrar acceso a nuevas oportunidades; combaten con éxito la exclusión, pero son menos eficientes de cara a proporcionar acceso a nuevas posibilidades. En este sentido, la política de bienestar, que implica en sí la eliminación de la extrema pobreza y la disponibilidad de una atención sanitaria completa, han contribuido a la longevidad, aunque por otra parte, las familias, comoquiera que se definan, son al mismo tiempo hoy menos sólidas.

En demografía se resume el desafío en tres ámbitos: la generación de la explosión de natalidad (*baby boom*) que está llegando a la jubilación, el aumento de la esperanza de vida y la caída del índice de natalidad, lo que contribuye a aumentar la dependencia entre la población activa y la población jubilada. De este modo, la inmigración efecto importante de la globalización, gestionada adecuadamente puede ayudar a atender a las necesidades económicas y sociales.

Es entendible que la globalización hace aflorar nuevos marcos supranacionales de articulación de políticas públicas de gran importancia. El desarrollo de fórmulas de participación social, la expansión de las asociaciones de defensa de causas públicas y el incremento del peso de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública forman parte de esta esfera pública ampliada y compleja que es propio de las democracias contemporáneas. Lo que caracteriza a la gestión pública es poner en el centro del escenario la adecuación entre objetivos y resultados y la racionalidad económica, como fundamentos normativos de sus análisis. Los compromisos adquiridos por los Estados han ido asumiendo la evolución en la concepción de ciudadanía y derechos humanos de la propia sociedad.

Los Servicios Sociales, instrumento de la administración

El papel institucional que desempeña la Administración Pública, es fundamental, sobre todo autonómica y local, desde sus políticas sociales, en el desarrollo de la intervención en el medio familiar. La coordinación con otros recursos públicos y privados, sin olvidar el destacado papel de las redes de apoyo familiar y social, O.N.G. y otras entidades sin ánimo de lucro, también están colaborando a una mejora en la accesibilidad a los recursos sociales.

Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía dirigido, con carácter integral y polivalente, a la ciudadanía y orientado a la obtención del mayor bienestar social y calidad de vida de la población andaluza, así como a la prevención y eliminación de la marginación. Al dirigirse a toda la ciudadanía, constituyen un primer nivel de intervención social.

Los servicios sociales son el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social, en los términos recogidos en las leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar.

Sin embargo, la realidad social plantea la urgencia de actuar y paliar situaciones de exclusión social que también y de manera excepcional se hacen patentes en el ámbito social, de hecho, el Decreto- Ley 8/2014 de 10 de junio de "Medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía", aprobaría el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, con objeto de atender tales carencias.

Como consecuencia de esto, los/las profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios están atendiendo un nuevo perfil de personas usuarias y un mayor número de éstas en situación de riesgo o de exclusión social.

Los servicios sociales públicos han tenido un desarrollo importante por medio de la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD), así como, por el desarrollo de una última generación de leyes de servicios sociales autonómicas que garantizan una serie de prestaciones con carácter universal. Y ello a pesar, de que los servicios sociales han sufrido una de las consecuencias no deseadas de la descentralización territorial de las competencias políticas, como es la desigualdad de la acción de los mismos en el sector público. Esta situación es pauta general en nuestro actual Estado de las autonomías.

Las diferencias de la oferta pública en centros y servicios entre las diferentes Comunidades Autónomas (en adelante CC. AA.) es una pauta general que muestra la limitada capacidad equilibradora de la Administración General del Estado en cumplimiento del principio constitucional de crear las condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado. Relacionado con este aspecto, es importante señalar que la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha abierto un campo de incertidumbres en el desarrollo de los servicios sociales municipales, a la vez que supone un reto en la coordinación entre los niveles autonómico, provincial y municipal de los servicios sociales.

El resultado es un esquema protector en el que se tratan de forma incoherente situaciones de necesidad similares y que deja sin cobertura de mínimos ciertas situaciones de necesidad, tal como muestran los estudios sobre pobreza y exclusión. En esta situación, conceptos como calidad, mejora de los servicios, modernización, participación y cercanía a la ciudadanía adquieren significativa importancia como objetivos de cualquier administración pública.

La accesibilidad de las familias a los recursos, acercamiento a su diagnóstico.

La crisis económica está aún provocando graves problemas en muchas familias, cuya situación de desempleo prolongado y la ausencia de unos mínimos recursos económicos que les permitan subsistir de una manera digna, les están llevando a situaciones de mayor vulnerabilidad y pobreza extrema, donde las necesidades más básicas no pueden ser atendidas.

Las dificultades de las familias tienen su origen en el desempleo, en la precariedad laboral y en los bajos salarios. Además de estas dificultades, hay otras que afectan de manera muy especial a la capacidad de las personas y las familias para garantizar sus necesidades más básicas. Como es la insolvencia alimentaria y la pobreza energética.

Hay otro fenómeno emergente que ha contribuido a aumentar la fragilidad social y económica de las familias españolas: el endeudamiento excesivo. Se trata de un sobreendeudamiento ligado fundamentalmente a la adquisición de vivienda que se ha unido a una inaudita desprotección de los deudores frente a las entidades financieras acreedoras, y que ha tenido como consecuencia más evidente el incremento de las ejecuciones hipotecarias, cuyo triste final es en muchos casos el desahucio.

Algunas de las situaciones de las que alertan los servicios sociales en la actualidad, son por ejemplo, las rupturas de las familias y sus conflictos. Que las parejas se separan es una evidencia; que en muchos casos tienen hijos/as y cada día son más las familias reconstituídas con varios hijos/as de diferentes parejas. A ello hay que añadir que la situación económica se precariza, especialmente para las mujeres; al tiempo que los procesos legales se eternizan y complican la relación. Lo que no siempre es evidente es el sufrimiento que acompaña muchas de estas situaciones, y que afecta muy especialmente a los niños y niñas. En los servicios sociales se recibe cada vez más situaciones relacionadas con estas realidades: dificultades del padre o madre para llevarse a los hijos/as a la puerta del colegio, denuncias continuadas por cuestiones relacionales, niños que empeoran los rendimientos escolares por las situaciones de ruptura, conflictos-violencia intrafamiliares por la presencia de una pareja nueva o hijos de otras relaciones, etc. Esta sociedad que ha asumido la diversidad familiar, no ha previsto suficientes servicios y mecanismos de acompañamiento y apoyo a estas familias y especialmente a sus menores.

Los jóvenes, cada vez es más frecuente que los servicios sociales tengan que atender a jóvenes (entre 18 y 30 años) que viven con sus familias por falta de medios para independizarse, y para los que esta situación se hace insostenible; necesitan un proyecto de vida independiente que no pueden hacer por carecer de ingresos. Los hay que tienen problemas serios de convivencia, otros están en procesos de depresión, atonía, anomia, desesperanza, etc.

La situación de las personas desempleadas mayores de 50 años. Si bien este colectivo es uno de los que registra un mayor descenso en sus tasas de desempleo, no es menos cierto que sus perspectivas no son las más favorables, ya que tras muchos años de cotización ven como la cuantía de su futura pensión de jubilación va menguando al ritmo de sus reducidas cotizaciones por la prestación por desempleo o lisa y llanamente, por su falta de cotización a la Seguridad Social en sus años previos a la jubilación, los que determinarán la base de su futura pensión.

Los problemas de quienes fueron autónomos y han perdido su trabajo. Uno de los colectivos que se han incorporado de forma significativa como demandantes de atención en los servicios sociales, son personas que trabajaron y cotizaron como autónomos y que han perdido su trabajo, ya que a sus problemas como desempleados se añade la escasa cobertura de prestaciones por desempleo y, en ocasiones, las deudas que acumularon con entidades bancarias, con Hacienda o con la Seguridad Social

en los últimos años de su actividad, y que les siguen persiguiendo impidiendo cualquier alternativa de futuro.

Personas y familias pluri-desahuciadas. En el extremo de la crueldad legal e institucional, hay situaciones de personas y familias que son pluridesahuciadas: sufrieron un desahucio de su vivienda en propiedad por impago de la hipoteca; algunos meses o algunos años después sufrieron un nuevo desahucio por impago de alquiler; sin ingresos o con ingresos extraordinariamente reducidos, carecen de cualquier alternativa que no sea la calle, por lo que se ven abocados a ocupar viviendas vacías y, en esta situación, se enfrenta a los consiguientes desalojos.

El paso de la pobreza a la exclusión es una de las principales amenazas que se ciernen sobre la sociedad española. Como ejemplo, España es un país con una muy alta tasa de pobreza infantil. La pobreza no se reduce a una carencia de medios económicos, sino que está asociada a la exclusión social y a la falta de acceso a servicios sociales, como los de atención a la primera infancia, una educación de alta calidad y una vivienda adecuada.

El nuevo marco legislativo en servicios sociales, el caso de Andalucía.

La Constitución española de 1978 de forma expresa establece el compromiso de los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas (artículo 9.2), así como, en el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico (artículo 40.1). Además de la atención que presta a determinados grupos de población, como son: la juventud (artículo 48), las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica (artículo 49), las personas mayores (artículo 50), la familia, los hijos y las hijas (artículo 39.1, 2 y 4).

Esto configura el soporte constitucional de un concepto amplio de servicios sociales susceptible de ser regulado y desarrollado por las comunidades autónomas, en virtud de la asunción de competencias que la propia Constitución posibilita a tenor de lo dispuesto en su artículo 148.1, reservándose en el artículo 149.1.1.^a, como competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Andalucía, mediante su Estatuto de Autonomía, según se establece en su artículo 61, ha podido dotarse de competencias exclusivas en materia de servicios sociales, que incluye la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública, la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social y las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación; la protección de menores, la promoción y protección de las familias y de la infancia, así como la competencia exclusiva en materia de voluntariado.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce, por otra parte, un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17), de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), de personas con discapacidad o dependencia (artículo 24), al acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que

garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Estos derechos vinculan a los poderes públicos y son exigibles en la medida en que vengan determinados por su propia regulación. Los poderes públicos que están involucrados en Andalucía son la propia Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales, como establece la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, sobre la base de lo definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local,

En Andalucía se aprobaron sucesivamente la Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas; la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor; la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía; la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores, y otras normas más recientes, como son la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho; la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la mediación familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, y la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordo-ceguera en Andalucía.

La nueva política social accesible

Las políticas públicas son conjuntos amplios de medidas, programas, decisiones y acciones que se llevan a cabo por un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado se plantean, por la escasez de recursos, y que el propio gobierno considera como prioritarios para conseguir la normalización y desarrollo de la convivencia y de la buena vecindad entre la ciudadanía. Estas políticas pueden ser diferentes según el tipo de líder, nivel de gobierno y tipo de población a la que se dirige, como es el caso de la política social que se centra principalmente en el acceso de la población a los recursos sociales y del establecimiento de programas y actuaciones destinadas a su normalización. Para poner en marcha las diferentes medidas se usan distintos recursos e instrumentos, que persiguen objetivos concretos.

La actual situación mundial de crisis financiera y económica está alterando el desarrollo de políticas hasta ahora en evolución, hasta el punto de replantear su continuidad, ejecución y solución. Pero por otra parte, se está poniendo en duda la acción política y se está cuestionando su funcionalidad, lo cual junto a la situación económica actual está ocasionando que se reformule la actuación pública y política hacia instrumentos y métodos basados más en la interoperabilidad, que en la negociación entre las partes.

A la política social le corresponde el impulso de las actuaciones relativas a la promoción y acceso a los recursos sociales. Además en materia de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios sociales, así como, el desarrollo de la red de servicios sociales comunitarios y la ordenación de las entidades, servicios y CSS en la Comunidad Autónoma en cuestión. De ahí que las actuaciones tengan por objeto favorecer la atención a la población y sus familias, informar, orientar y asesorar a la población sobre la realidad, así como, su asociacionismo; analizar y estudiar los procesos de atención y acceso y apoyar los programas de sensibilización que contemplen actuaciones dirigidas a fomentar actitudes sociales de solidaridad, tolerancia activa e igualdad de trato.

El diseño de una política social acorde a los cambios y por supuesto accesible, debe contemplar medidas concretas en varias líneas:

Elaboración de un programa para el personal de la Administración Social en materia de formación presencial, semipresencial, e-learning con tutorización y/o de autoaprendizaje, aula virtual con seguimiento, MOOC (Massive Open Online Courses), streaming, ó in company. Se reconoce la importancia de la formación de los recursos humanos autonómicos, municipales y provinciales. La cualificación profesional de las personas mediante la capacitación y perfeccionamiento progresivo a través de la gestión por competencias y la participación en los planes de formación. Y la mejora de los medios informáticos, webs, portales etc., como elementos de apoyo en la unificación de criterios y en el tratamiento de la información, así como, agilizar los procesos administrativos y facilitar el acceso a bases de datos y recursos municipales y, a medio plazo, de otras administraciones y entidades sociales.

Fomento de los mecanismos propios de la gobernanza económica, es decir, economía social de mercado altamente competitiva (inversión de impacto más inversiones dobles – invertir en empresas o proyectos que generan beneficios sociales o ambientales- y sostenible (inversión social empleo y formación a través de la formación estratégica para el empleo).

Orientación hacia la resiliencia. Esto se basa en que cada vez más los gobiernos se enfrentan a estadísticas que reflejan una situación tan real como insostenible y que les obligan a modificar sus propuestas y a repensar nuevas medidas públicas que estabilicen la gobernanza política. Es la denominada resiliencia. La resiliencia se refiere a la capacidad para hacer frente a perturbaciones adversas, y puede depender de la gestión macroeconómica de un país, de las instituciones y el liderazgo: los aspectos que están principalmente bajo el control de un país.

En concreto en servicios sociales es necesario evaluar para homogeneizar los criterios organizativos más destacados, en cuanto a la distribución global y gestión y administración del tiempo en primera atención, días y horarios de atención, tiempo medio de dedicación, etc., rotación de los profesionales de primera atención, en principio cada dos años, para evitar un excesivo desgaste. Y evaluar los criterios metodológicos más destacados para la intervención en la Unidad de Trabajo Social, como es la intervención breve en el tiempo, focalizada, con una primera valoración y resolución ágil, registro en base a la “Ficha de Usuario de Primera Atención” informatizada, una intervención programada, temporalizada y con seguimiento. En todos los casos se abre Historia Social y se realiza Diseño de Intervención Social y el tratamiento de la información conocer el número y características de los usuarios que acuden por primera vez al Centro de Servicios Sociales, cuál es su demanda y qué intervención se realiza con ellos. Así como se plantea como elemento diferenciador la elaboración de una completa Carta de Servicios Sociales Comunitarios, prestaciones y recursos.

Un número creciente de las intervenciones públicas requiere, hoy, la colaboración de personas sujetas a diferentes mandos jerárquicos. A veces estos actores pertenecen a la misma organización; sin embargo, cada vez involucran a más personas de organizaciones diferentes. A menudo se trata de organizaciones que forman parte del sistema público, pero no siempre.

La implementación de políticas públicas y la provisión de servicios públicos se producen, cada vez más, mediante diversas fórmulas de relación entre organizaciones del sector público y de otros que se sitúan en el sector privado, tanto si actúan con fines lucrativos como si no.

Así la descentralización de la gestión en unidades semiautónomas de gestión, cuyos responsables reciben facultades importantes de gestión de sus recursos, se responsabilizan de la obtención de resultados estandarizados en el marco de sistemas de planificación y control basados en la evaluación del rendimiento (*performance-oriented*) y, por otro lado, la separación de ámbitos de responsabilidad entre la dirección política de los gobiernos y los organismos públicos y la dirección ejecutiva o gerencial de las mencionadas unidades de gestión, se ve favorecida por dichos diseños contractuales.

Esta delimitación (descentralización y separación), nada fácil, crea el espacio institucional de delegación (reconocimiento del derecho a gestionar, según la expresión de los reformadores británicos), en el cual se hace posible el ejercicio de la dirección pública entendida como una función dotada de contenido profesional específico. Es decir, la aparición y el desarrollo de una dirección pública profesional. Por otra parte, aparece la introducción de fórmulas destinadas a abrir paso a la competencia en la provisión de algunos servicios públicos. La externalización (*contracting out*) de la gestión de servicios que antes prestaban empleados públicos y que ahora se encomiendan a empresas u organizaciones no lucrativas, manteniendo la titularidad y la financiación pública, es la modalidad más conocida y extendida.

Es importante potenciar la evaluación permanente del proceso de mejora, para poder introducir los reajustes necesarios, atendiendo a las características sociales de cada zona. En este sentido, entiendo que la evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter interdisciplinar que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. De modo que se adquiere un doble uso, el político estratégico y democrático (responsabilidad y transparencia política) y el uso gerencial (mejora de la gestión pública y de la calidad prestacional)

También, el desarrollo de fórmulas de administración electrónica, cuyo impacto ya va más allá del efecto modernizador por la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), lo que se ha representado en muchas áreas del servicio público y cuyos líderes políticos han de tener en cuenta para establecer aquellas políticas sociales óptimas a la situación social actual. Liderar esta política implica en el momento histórico actual ser también un “líder” en tecnología y en comunicación, o por lo menos, tener conocimiento de su alcance y utilidad.

Las TIC y los Servicios a la comunidad.

La sociedad del conocimiento y del entendimiento global es una sociedad en red que no puede prescindir de la política y que necesita mucho liderazgo. Sin embargo, “la tecnología produce transferencias entre intereses públicos y privados borrando las diferencias tradicionales que existían entre ellos. Esta ambigüedad entre las esferas pública y privada, así como la introducción de técnicas cada vez más sofisticadas que afectan al proceso de toma de decisiones constituye asimismo uno de los principales riesgos para la democracia” (Alcántara, 2012: 63).

Esta sociedad del conocimiento es la que va a desplazar al clásico liderazgo estático hacia un liderazgo en donde se potencie la capacidad del líder de visionar el futuro, de emprender iniciativas de cambio y de dirigirlas, de orientar las organizaciones en ese camino, o de implicarse y asumir mayores responsabilidades, así como, de ser capaz de rendir cuentas a la comunidad social y política, de controlar las relaciones interpersonales y de saber gestionar las emociones y los sentimientos, los propios y los de quienes se adhieren a su proyecto de transformación y de cambio. Como diría López y Leal “El liderazgo adaptativo es el paradigma del liderazgo de la sociedad del conocimiento” (López y Leal 2005: 37). La “teoría del liderazgo adaptativo (...) es fruto de la evolución del liderazgo transformacional. Se considera el liderazgo como una actividad de cualquier persona que tiene la virtualidad de movilizar a otras personas para que realicen algo que sea socialmente útil. El interés del líder sería influir sobre las personas para que estas afronten sus problemas. Los líderes, en lugar de ofrecer respuestas, deben plantear preguntas y retos; en lugar de resolver conflictos han de plantear problemas” (López, y Leal 2005: 29).

Un proyecto político moderno, ha de encuadrarse en un contexto como este, en donde se defina y se conozca tanto el aspecto normativo, como competencial e institucional, donde se pueda ejercer el liderazgo en este tipo de políticas. Dicho proyecto puede integrar medidas como instrumentos encargados de impulsar la seguridad de la información en el ámbito de la administración autonómica. Y que tengan como objetivo eliminar la brecha digital, así como apoyar y generar proyectos de innovación social que transformen el territorio y generen oportunidades de empleo a través de las TIC. En este supuesto se habla recientemente de un concepto que es el empoderamiento digital, el cual trata de que los poderes públicos favorezcan la accesibilidad a los recursos públicos (no solo sociales) mediante el uso racional de las tecnologías de la información y comunicación, así como de las redes sociales.

El acceso a los recursos más factible: La administración electrónica

En las actuales condiciones sociales y políticas es difícil ejercer un verdadero liderazgo pero aún lo es más en tiempos de crisis, los errores cometidos y las limitaciones son más visibles, son un auténtico obstáculo a la gobernanza política social. De ahí que se esté replanteando la hasta ahora cooperación negociada, a la interoperabilidad obligada y a una futura corresponsabilidad política.

Y en ello está, la actual reforma de las administraciones públicas, que se ha materializado en diversas medidas, una de ellas, es la implantación de un sistema de medición de la eficiencia; la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) ha propuesto sistemas de evaluación, que aunque ya existen y se aplican en determinadas unidades de la Administración General del Estado, se pretende que se generalicen, de modo que permitan medir la carga de trabajo en las unidades administrativas del resto de instituciones, ayuden a calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, a evaluar la productividad de cada unidad y a compararla.

La idea es posibilitar reasignar recursos y ajustar las retribuciones. La CORA defiende además corregir la demora con la que se resuelven los procedimientos en las unidades gestoras y, algo novedoso que propone, es que se va a poder publicar en las páginas web de los organismos el tiempo de tramitación y variaciones de los procedimientos con mayor incidencia en la ciudadanía.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, es la que inicia esa idea de reforma de la Administración, que además tiene un objetivo bien definido, como es establecer una radiografía minuciosa del sector público, en cuanto a sus competencias y funciones.

Para poner en marcha la reforma se ha creado la Oficina para la Ejecución de la Reforma de Administración, que dependerá funcionalmente de los Ministros de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, este órgano asumirá la ejecución coordinada de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y se encargará de su seguimiento e impulso y, en su caso, propondrá nuevas medidas. Es interesante decir que de esta depende la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información. Que tiene entre sus funciones la atención a los ciudadanos sobre el modo de acceso a los servicios y procedimientos en materias propias del departamento.

La CORA desde el momento de su constitución, en octubre de 2012, ha revisado las propuestas de simplificación, eliminación de duplicidades y mejoras de gestión presentadas por los Ministerios. Algunas de estas propuestas han sido ejecutadas inmediatamente (una vez comprobada su viabilidad y eficacia), como ha sucedido con el proyecto para la creación de empresas Emprende en 3 y en otros

casos, las propuestas se han incorporado a proyectos normativos en curso, como las medidas de simplificación en materia medioambiental.

Los esfuerzos de la comunidad internacional, europea y nacional, por un lado, junto con el cuestionamiento político de los diferentes actores de la sociedad civil y política, son algo necesario para conseguir la reformulación y adaptación de las actuales políticas públicas. Y en ese contexto institucional y competencial del Estado, son las Administraciones Públicas las protagonistas del cambio y del liderazgo organizacional y político y son los instrumentos que están así determinando que es necesario para una adecuada implementación política.

La tendencia actual es que cualquier Administración Pública participe y se coordine desde cualquier nivel de gobierno, aunque en esa idea de intercambio de datos y puesta en común de información y conocimiento con el resto de entidades denominada interoperabilidad¹ es el Estado el impulsor. A este respecto establece el Informe de Reforma de las Administraciones Públicas:² “Se trata de una guía y un instrumento al servicio de la Administración General del Estado, para la que es una obligación, y al servicio de todas las Administraciones Públicas, porque contiene ideas e instrumentos muy útiles para ser más eficaz y más cercano al ciudadano.” Desde la Administración Pública se están generando alternativas de cambio a un futuro no muy lejano, en donde el acceso a los recursos ya no depende del lugar físico sino más bien del conocimiento de la red.

De ahí, que el informe de la CORA considere que la administración electrónica sea un acertado instrumento para canalizar y establecer la coordinación entre las administraciones, proponiendo protocolos que permitan trabajar conjuntamente y compartir recursos en sectores profesionales, ámbitos o localidades en los que exista esta necesidad, de modo que los empleados públicos que cuenten con cualificación para el ejercicio de ciertas funciones puedan ejercerlas en distintas administraciones.

Uno de los primeros pasos para comenzar a utilizar la administración electrónica (redes sociales, webs, foros etc.) en la Administración Pública, debería basarse en desarrollar un *Project Planning and Implementation* (PPI).

En primer lugar es prescriptivo analizar la institución: en un principio, se debe realizar un análisis de la situación actual de la institución, saber cuáles son los competidores potenciales de ésta y conocer en qué se diferencia de ellos. Es importante ser conscientes de cuáles son las debilidades y fortalezas, y cuáles las amenazas y oportunidades que presenta el mercado en el que se encuentra. Por esto, lo ideal es que antes de poner la campaña de marketing digital en marcha, se elabore un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Debilidades) para encontrar todos estos puntos. Lo que se busca con este análisis es conseguir tener un esquema mental de la situación en la que se encuentra la Administración Pública para, posteriormente, poder realizar un análisis más específico.

¹ Lo que implica un avance en la mejora y/o creación de estructuras compartidas que faciliten la tramitación telemática, requisito indispensable en la sociedad de la información.

² El objetivo es una Administración que sea mucho más cercana, mucho más fiable y mucho más transparente. El informe se centra en cómo se puede hacer que ese aparato burocrático sea mucho más racional, más eficaz y más eficiente; es decir, funcione mejor y lo haga de una manera más barata, y llegue mucho mejor al ciudadano. Los objetivos del informe son: primero, reforzar la disciplina presupuestaria y la transparencia públicas; en segundo lugar, racionalizar el sector público; en tercer lugar, mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración; y, en último lugar, cambiar la cultura administrativa por una cultura enfocada al administrado.

En un segundo término es adecuado estudiar el producto o servicio, en este caso los servicios sociales, saber qué características tiene, qué lo diferencia del resto de los que hay en el mercado y qué es lo que lo hace especial. Si no se conoce bien el producto o servicio, no se es capaz de ofrecerlo.

En tercer lugar hay que saber y conocer a los usuarios de los mismos, conocer al público objetivo debe ser un factor importante. Saber cuál es el perfil del usuario al que va dirigido el servicio, conocer sus necesidades, qué valoran más, y en qué momento y cómo es conveniente que sea la comunicación con ellos. Dar una información irrelevante o en un momento inadecuado puede afectar negativamente.

Por último es necesario fijarse unos objetivos, ser consciente que dichos objetivos deben ser realistas. No es una buena opción fijar como objetivo algo que nunca se va a conseguir alcanzar o, por lo menos, en un periodo corto de tiempo. Además, se debe de establecer una estrategia a partir de la cual se piensa conseguir dichos objetivos, así como, un presupuesto y un plazo de tiempo para conseguirlos.

Para todo ello es necesario que la Administración consiga su propio Posicionamiento en Buscadores *Search Engine Optimization* (SEO) En España, Google tiene una cuota de mercado por encima del 89% y la gente busca en dicha página todo lo que necesita, por lo que si no estás bien posicionado en Google difícilmente te podrán encontrar Para mejorar el posicionamiento en buscadores lo primero que hay que hacer es cerciorarse de que la web está diseñada de tal manera que sea amigable con los buscadores y sea fácilmente indexable. Por otra parte, se debe de realizar una analítica web, es decir, si se quiere saber que lo que se está haciendo funciona se tienen que medir los resultados y analizarlos, y para ello es necesario instalar alguna herramienta de monitorización web, como por ejemplo, *Google Analytics*, que es gratuita y muy potente.

Las herramientas a utilizar en función del servicio a promocionar y del mercado al que se va a dirigir, se han de centrar los esfuerzos en unas herramientas u otras, pero para intentar dar una visión real y general algunas de las herramientas más usadas a las que se puede recurrir, pueden ser Yahoo Answers, Menéame, Facebook, LinkedIn, Viadeo, Xing, Ning, Twitter, o YouTube.

La calidad en política social: una propuesta para unos servicios sociales accesibles

El régimen jurídico de los servicios sociales reconoce que los servicios sociales tienen objetivos, tipos de personas usuarias y características que los diferencian de otros tipos de servicios, lo que permite incluir criterios específicos de calidad, recomendando el uso del Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales publicado por el Comité de Protección Social de la Unión Europea.

Es de destacar el papel que se asigna a los Servicios Sociales respecto a la estrategia global de calidad, eficiencia y sostenibilidad. Una estrategia que se elaborará con la participación de la Administración y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Los contenidos de dicha estrategia incluirán tanto los sistemas de acreditación y certificación de los centros y servicios como el reconocimiento de las competencias profesionales, y deberá contemplar como objetivos principales la calidad de la atención y la calidad del empleo, así como, la eficiencia en el uso de los recursos. Objetivos que deberán inspirar en un futuro el Plan Estratégico de Servicios Sociales.

Para que dicho Plan Estratégico de Servicios Sociales sea accesible es necesario que contemple las siguientes propuestas:

- Coordinación transversal con las Delegaciones, Departamentos y Unidades, y demás organismos

- Implementar instrumentos que permitan medir las expectativas y niveles de satisfacción de los usuarios y del personal con los servicios prestados.
- Realizar la evaluación de competencias a la totalidad de los profesionales de la red de Servicios Sociales tanto comunitarios como especializados.
- Completar la evaluación según el Modelo EFQM (*European Foundation for Quality Management*), es decir, la implantación de un sistema de calidad EFQM que patrocinado por la Comisión Europea tiene por objetivos, conocer y mejorar su funcionamiento. Basado en la autoevaluación, análisis del liderazgo, procesos y rendimiento, con el informe externo y el informe final.
- Implementar las propuestas de mejora surgidas de la evaluación.
- Elaborar el manual de procesos.
- Mejorar los resultados de los procesos clave y los de las encuestas de satisfacción.
- Establecer una gestión por procesos.
- Mejorar la comunicación interna, mediante las siguientes acciones de mejora: fomentar las reuniones sistemáticas de coordinación con las secciones del Servicio y con la totalidad de sus integrantes, incrementar el nivel de información de las actividades en las que participa el Jefe de Servicio mediante lista de distribución, reuniones, etc., y realizar el seguimiento y evaluación de eficacia del Plan de Comunicación Interna del Servicio.
- Fortalecer los mecanismos de participación interna en el diseño de procesos y en la toma de decisiones, para ello, diseñar un instrumento que permita canalizar y difundir propuestas de mejoras y realizar una actividad experimental basada en la metodología de los círculos de calidad.
- Establecer acciones encaminadas a mejorar los grados de satisfacción de los grupos de interés, es decir, identificar usuarios y sus necesidades, analizar las prestaciones más habituales e implementar una intranet que permita ofrecer a los usuarios servicios auto-gestionados.
- Facilitar el incremento de los niveles de motivación y establecer un sistema de reconocimiento que motive la participación en los procesos de evaluación y mejora, así como, consensuar y establecer mecanismos que permitan el reconocimiento del trabajo.
- Contribuir a la potenciación de la imagen social corporativa.
- Establecer instrumentos de detección de necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos y su desarrollo profesional e implementar un sistema de evaluación de competencias.

Dicho Plan Estratégico se plantea que esté conformado por varios Programas, como son: Programa de Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios, Programa de Cartas de servicios, Programa de Quejas y sugerencias, Programa de Evaluación de la calidad de las organizaciones, Programa de Reconocimiento y Programa del Observatorio de la calidad.

En cuanto al sistema de gestión de la calidad es necesario que se establezcan objetivos propios de responsabilidad social aplicando los valores de flexibilidad, respeto, tolerancia, igualdad, solidaridad y pensamiento crítico. Manteniendo la motivación y satisfacción por el desempeño del trabajo. El modelo para ello es el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (Modelo EVAM) del Ministerio de Administraciones Públicas, el cual permite realizar un diagnóstico organizacional con una metodología propia desarrollada en base a las experiencias acumuladas en procesos de autoevaluación y Modelos de referencia aplicados en la Administración Pública (EFQM, CAF, ISO, etc.)

El Modelo EVAM permite no sólo realizar un diagnóstico (puntos fuertes, áreas de mejora, etc.) sino también asociar actuaciones concretas para favorecer la mejora continua y valorar la madurez organizativa para planificar las líneas de actuación futuras teniendo en cuenta los distintos grados de madurez de las organizaciones.

Por ello, es fundamental dirigir la intervención profesional, técnica y política a la mejora en la calidad de cada servicio y sistema de gestión de la evaluación de la calidad, lo que se debe fundamentar en, al menos, tres aspectos: la organización del trabajo, las herramientas de gestión, y las instalaciones o infraestructura. La organización del trabajo requiere mejorar los canales de comunicación interna y prestar especial atención a los profesionales de primera línea a través de la formación y la supervisión. Las herramientas de gestión, como son la documentación técnica, las aplicaciones informáticas (de gestión, de bases de datos) deben facilitar la atención social. Las instalaciones deben poseer una identidad corporativa, ser accesibles, acogedoras y respetuosas con la intimidad del usuario.

Referencias bibliográficas

Alcántara, M. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.).

López, Jordi y Leal, Isaura. 2005. *Aprender liderazgo político*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica.

Constitución española de 1978

Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, de 21 de enero de 2017, Núm. 18 Sec. I. Pág. 5415

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de Diciembre de 2013, núm.312, pág.106430.

Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 23 de junio 2010, núm. 122, pág. 2

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 20 de marzo de 2007, núm. 56, pág.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, de 03 de Abril de 1985. núm. 80, Texto consolidado, última modificación: 12 de Junio de 2017 en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. *Boletín Oficial del Estado* de 15 diciembre 2006 núm. 299, pág. 44142

Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 29-07-1999, núm. 87

Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 12/5/1998, nº 53

Decreto 2/1999, de 12 de enero, es el que regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, siendo la Orden de 8 de octubre de 1999, la que regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad

Acuerdo de 17 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020). *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 31 de mayo 2016 núm. 102, página 36

Plan Nacional de Inclusión Social 2013/2016.

http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf accesado el 20 de Junio de 2017

Pérez, Virtudes. (2015) Tesis Doctoral: *El proceso de liderazgo político y de gestión pública ante el fenómeno de la inmigración: Crisis económica, Formación y Empleo*. Granada: Universidad de Granada. ISBN 978-84-9125-470-6