

LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Guadalupe Cordero Martín
Universidad Pablo de Olavide

Palabras clave: - Servicios Sociales

- **Planificación**
- **Mapa de Servicios Sociales**
- **Población**
- **Organización del territorio**

1. PRESENTACIÓN.

La planificación de los Servicios Sociales ha sido una de las cuestiones prioritarias a llevar a cabo desde el inicio del actual Sistema Público de Servicios Sociales, no por ello resuelto. Aparece como principio en todas las leyes de Servicios Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas y una de las cuestiones básicas a abordar por las Administraciones Autonómicas a partir del proceso de transferencias.

El proceso de planificación lleva implícito el proceso de zonificación, que debe atender tanto a los Servicios Sociales de carácter Generalista como a los Especializados, y en el mismo, tienen que ser delimitadas las áreas territoriales para su organización, para ello tienen que tenerse en cuenta unos criterios de organización territorial claros y con ello llegar a la elaboración de los Mapas de Servicios Sociales.

En general se trata de un proceso complejo, proceso que implica un conocimiento extenso de la realidad sobre la que intervenir, y puesto que las poblaciones no son homogéneas, ello nos hace pensar en lo necesario que es el conocimiento de las características generales y particulares de la población a atender, para dar posteriormente respuestas eficaces atendiendo la diversidad.

SOCIAL SERVICES AND TERRITORIAL ORGANISATION

- Keywords:**
- **Social Services**
 - **Planning**
 - **Social Services Plan**
 - **Population**
 - **Territorial Organisation**

Social Services planning has been a major issue, which remains unresolved, since the beginning of the current Public Social Services System. It is one of the fundamental principles of all the Social Services laws in the various Autonomous Communities and one of the basic issues that the Autonomous Administrative Bodies need to tackle, beginning with the transfer process.

The planning process includes the zoning process, which deals with both general and specialised social services, within this, the territorial areas must be defined for organisational purposes. Consequently, clear criteria for territorial organisation must be set out, which in turn, will result in the formation of the Social Services Plan.

In general, this is a complex process, and one which entails extensive knowledge of the environment in which it works. Given that populations are not uniform, we must consider the importance of knowledge of the general and specific characteristics of the population in question, before finding efficient solutions which take diversity into account.

2. EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES.

A partir de la Constitución Española de 1978, y basándose en el título VIII de la misma, dedicado a la Organización Territorial del Estado (concretamente en su artículo 148.20), se establece que, las Comunidades

Autónomas podrán asumir competencias en una serie de materias y entre ellas se especifica las de asistencia social. Desde este marco, y en concreto a partir de 1982, que es cuando se efectúa el proceso de transferencias en esta materia a las Comunidades Autónomas, se ha diseñado e implantado un Modelo de Servicios Sociales con un contenido específico y estructurado en dos niveles de intervención, en el que se implican las diferentes administraciones y la iniciativa social.

La planificación de los Servicios Sociales aparece cómo principio en todas las leyes de Servicios Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas y una de las cuestiones básicas a abordar por las Administraciones Autonómicas a partir del proceso de transferencias citado. En general se trata de un proceso complejo, proceso que implica un conocimiento extenso de la realidad sobre la que intervenir, y puesto que las poblaciones no son homogéneas, ello nos hace pensar en lo necesario que es el conocimiento de las características generales y particulares de la población a atender.

Profundizar y analizar cómo se ha llevado a cabo la planificación de los Servicios Sociales durante todo este proceso, las orientaciones que ha tenido, las diferentes etapas por las que ha pasado, las principales dificultades encontradas nos sitúa en un proceso complejo en el que intervienen múltiples variables.

La Organización y Planificación de los Servicios Sociales entendemos que debe ser concebida desde la idea de organización territorial y que debe ser llevada a cabo como una forma más de planificación del territorio. Puesto que el territorio es el factor que asume la globalidad de incidencias de todo tipo, y las características propias de una delimitación de espacio y tiempo. Es fundamental conjugar sobre el territorio, socialmente definido, la combinación de los recursos humanos y los recursos materiales, ya que toda sociedad se mueve, se transforma, o se osifica, a partir de los problemas que se desarrollan en su seno (Bueno Abad, 1988: 19).

Los instrumentos que se han contemplado en las diferentes leyes para abordar este tema han sido fundamentalmente dos: los Mapas de Servicios Sociales o bien los Planes Regionales de Servicios Sociales. En estos se ha dado un tratamiento no homogéneo en la determinación de las áreas territoriales para la puesta en marcha tanto de Servicios Sociales de carácter generalista como de los especializados, y a veces es un tema no resuelto.

3.- LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Para efectuar una adecuada planificación es necesario detenernos en cómo se ha tenido en cuenta la Ordenación del Territorio en las planificaciones llevadas a cabo, ya que entendemos que “el territorio no es homogéneo y que las diferencias y desigualdades en el espacio justifican la política territorial” (del Sistema de Ciudades, 1986).

Entendemos que “la ordenación del territorio tiende a la mejora del nivel de vida y de las condiciones de existencia de los individuos, corrigiendo las diferencias geográficas que resultan del crecimiento y que puedan comprometerla a largo plazo (Iº Informe de la Comisión Francesa de Ordenación del Territorio, 1965).

El proceso de planificación anteriormente tratado lleva implícito el proceso de zonificación, que debe atender tanto a los Servicios Sociales de carácter Generalista como a los Especializados, y en el mismo, tienen que ser delimitadas las áreas territoriales para su organización.

Es por ello que partimos de la definición realizada por el Consejo de Europa (1983) al plantear la Ordenación del Territorio como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad; a la vez es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinar y global, cuyos fines son el

desarrollo regional equilibrado y la organización física del espacio de acuerdo con una estrategia global”. Todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración social.

Así, será objetivo fundamental de la Ordenación del Territorio “reducir las desigualdades regionales” y así alcanzar una mejor utilización y organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida. Y en el mismo cada vez se hace más hincapié en los aspectos socioculturales y en la calidad de vida.

La programación territorial debe ir acompañada de una desconcentración flexible de los servicios administrativos, para así conseguir una mejor relación entre ellos y las necesidades o preferencias locales. Precedo Ledo refiriéndose a la planificación del territorio, dice que son cuatro las características que componen el mínimo teórico que debe reunir toda Planificación del Territorio (Precedo Ledo, 1994: pág. 46):

- Poseer una visión global, tanto geográfica como económica.
- Procurar la integración de los factores psicosociales para contrarrestar los excesos del economicismo
- Proponer una metodología participativa del planeamiento territorial
- Presentar una prospectiva a largo y medio plazo del futuro escenario territorial.

Este autor plantea como la necesidad de una flexibilización creciente de las políticas de intervención, deberán ser consideradas como un soporte epistemológico básico. Para alcanzar esta flexibilidad, la planificación del territorio debe asumir, entre otras, las siguientes consideraciones o principios:

- a) Ha de ser flexible. Es necesario dotar a la planificación territorial de un sistema de revisión periódica que permita adaptar los objetivos a la realidad cambiante

- b) Ha de ser selectiva, porque la posesión o no de capacidad de adaptación, anteriormente explicitada, será precisamente lo que permita asegurar una vigencia y utilidad al plan que, aún siendo integral, no tiene que tratar todas las variables posibles, adoptando metodologías estratégicas, es decir selectivas, que deberán adaptarse a la realidad socioeconómica, económica y ambiental de cada región.

Las leyes de Servicios Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas han ofrecido diferentes tratamientos a estos temas. Así la Ley de Servicios Sociales de Andalucía la única referencia que hace a este tema es cuando se refiere a las Zonas de Trabajo Social al decir: “para la consecución de los fines previstos, los Servicios Sociales Comunitarios se desarrollarán en las Zonas de Trabajo Social, entendidas éstas como demarcaciones susceptibles de servir como unidades adecuadas, para una prestación eficaz de los mismos” (artículo 9). Sin embargo no aborda este tema con mayor profundidad. De esta forma en general se manifiesta la situación planteada por López Lara cuando dice refiriéndose a la Sanidad “el sector sanitario español, en especial el público, ha carecido, desde su institucionalización administrativa de una perspectiva territorial que atendiera a las necesidades del conjunto social (1990: 424).

Por el contrario, otras Comunidades Autónomas, casos de Madrid, Murcia, Principado de Asturias, han corregido sus leyes originarias de Servicios Sociales. Con ello han ido perfilando el modelo de Servicios Sociales propuesto en un primer momento y lo han adaptado a las características concretas de cada comunidad y a las necesidades sociales y en ellas estas ideas empiezan a ser tenidas en cuenta. Citar como ejemplo la ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid que dedica un apartado a la organización territorial y define la misma como “la adscripción de centros, servicios y recursos de servicios sociales a un ámbito territorial determinado, de forma que sirvan,

preferentemente, para la satisfacción de las necesidades sociales de los ciudadanos que residan en él, y con el fin de que los servicios sociales tengan la mayor proximidad a los ciudadanos” (artículo 34).

Y refiriéndose a la planificación de Servicios Sociales en esta ley contempla que: “en la planificación de recursos de servicios sociales, ya sea para dispensar prestaciones de atención social primaria o de atención social especializada, se procurará una distribución territorial equilibrada, con el objeto de ofrecer una mayor accesibilidad a los recursos sociales y conseguir una cobertura espacial homogénea (artículo 34)

Otra ley como es la del Principado de Asturias, tiene un capítulo dedicado a la Ordenación territorial abordando cuestiones básicas como las que se relacionan a continuación:

- El sistema público de servicios sociales se organizará territorialmente en áreas, distritos, zonas básicas y zonas especiales de servicios sociales.
- La organización territorial vendrá establecida en el Mapa asturiano de servicios sociales que se aprobará reglamentariamente, las áreas de servicios sociales coincidirán con las establecidas en el Mapa sanitario de Asturias.
- La organización de los Servicios Sociales generales será en las denominadas Zonas básicas de servicios Sociales, estas estarán constituidas por demarcaciones entre 3.000 y 20.000 habitantes. No obstante, y por características geográficas, demográficas y de medios de comunicación se establecerán las denominadas Zonas Especiales de Servicios Sociales.

Las diferentes administraciones implicadas deberán participar activamente, mediante la coordinación de sus acciones, para dar respuesta a los objetivos propuestos, y dichas acciones deben tener una concreción territorial.

Según Precedo Ledo (1994:55) muchos son los problemas que deben ser resueltos para hacer que la planificación territorial sea operativa, nosotros citamos los siguientes:

- La necesidad de concebir la planificación como un instrumento al servicio de la sociedad, lo cual requiere, necesariamente su participación activa.
- La dificultad de poseer esquemas válidos de anticipación en todos los campos necesarios, lo cual sería básico de acuerdo con el carácter prospectivo que debería tener.
- La necesidad de diseñar modelos o esquemas de planificación territorial asociados a los diferentes ritmos de crecimiento económico.
- La dificultad de diseñar metodologías válidas que, partiendo de los objetivos de las políticas sectoriales, logren integrarlas en el territorio, de acuerdo con los atributos diferenciales que éste posee.

En este sentido resulta fundamental realizar una verdadera planificación de todos estos servicios, adaptada a las propias características de la población: densidad, población mayor, población joven, zonas de especial problemática social,... En este punto consideramos fundamental y básico que la Administración Autonómica asuma un verdadero compromiso, en primer lugar de plantear una zonificación cerrada para el desarrollo de los Servicios Sociales de carácter general, es decir, de los Servicios Sociales Comunitarios adaptada a las condiciones de su población teniendo en cuenta criterios como dispersión geográfica, tasas de dependencia, indicadores de exclusión. Esta propuesta de zonificación debe de ser un referente directo, al cual se aspire a llegar en un futuro. Para ello es necesario que las propias Administraciones se pongan de acuerdo en el reconocimiento de la misma, y asuman el compromiso de su financiación.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

Por lo general es frecuente encontrar situaciones de desarticulación territorial, especialmente en los Servicios Sociales Especializados o sectoriales, esto se manifiesta en la dificultad de acceso a los diferentes servicios por parte de los ciudadanos. Por ello, para efectuar una adecuada organización del Territorio en los Servicios Sociales, encontramos la necesidad de aprobar un Mapa de servicios sociales para ejecutar en cada comunidad autónoma con unos criterios claros de organización territorial, dicho mapa debe incluir tanto los servicios sociales comunitarios como los especializados y deberá contener una completa síntesis de los datos básicos de las necesidades y las demandas sociales, así como de los recursos existentes.

Por otra parte, es necesario que los datos se conciban dentro de un Modelo y Sistema Público de Servicios Sociales que permitan hacer propuestas de actuación a corto y medio plazo. La exigencia constante de actualización plantea que el Mapa no puede ser un instrumento muerto e inactivo, sino un instrumento en constante actualización en cuanto a los datos de necesidades y demandas, las variaciones que se originen y la concreción de nuevos recursos.

Otra cuestión a tener en cuenta será el tratamiento especial de las zonas de alto riesgo, es decir, la población de alto riesgo como demandante potencial de servicios. Entendiendo zonas de alto riesgo aquellas áreas especiales que requieran un tratamiento especial a efectos de los Servicios Sociales, por cuanto aparecen en ellas una serie de variables sociales y económicas que las caracteriza como especialmente “deprimidas” y por lo tanto con riesgo de ser marginadas. Su localización y estudio aparece como un dato de especial relevancia a la hora de prever la demanda potencial de Servicios Sociales junto con las provisiones sobre sectores específicos de población (personas mayores, toxicómanos, desempleados, etc.). Localizar estos espacios geográficos con especiales necesidades de intervención, es una tarea fundamental al realizar la planificación de los Servicios Sociales.

Para los Servicios Sociales Especializados como segundo nivel de intervención en los Servicios Sociales, se debería plantear una cobertura homogénea tanto para los diferentes sectores de atención como en el territorio. Es muy importante que los planes integrales para los diferentes sectores de población, sean ejecutados en su totalidad, para ello es fundamental una asignación de medios de diverso tipo: financieros, humanos, técnicos...

Para terminar insistir en que muchos problemas deben ser resueltos para conseguir que la planificación territorial sea operativa, si bien citamos aquí algunos de los referidos por Precedo Ledo:

- La necesidad de concebir la planificación como un instrumento al servicio de la sociedad, lo cual requiere necesariamente su participación activa.
- La necesidad de diseñar modelos o esquemas de planificación territorial asociados a los diferentes ritmos de crecimiento económico.
- La dificultad de poseer esquemas válidos de anticipación en todos los campos necesarios, lo cual será básico de acuerdo con el carácter prospectivo que debería tener.

En definitiva, tanto la Planificación como la organización del Territorio en los Servicios Sociales, deberán llevarse a cabo de manera flexible para poder así adaptarse a la realidad, y con ello dar respuestas eficaces a la ciudadanía a la que van dirigidos.

5. BIBLIOGRAFÍA

BUENO ABAD, J.R. (1988): En búsqueda de un Modelo de Servicios Sociales. R.T.S. nº 108, Barcelona.

CANO GARCIA, G. (1990): (Divisiones territoriales y comarcalizaciones en Andalucía. Pasado y Presente, en Geografía de Andalucía, Vol. VII. Ediciones Tartessos. Cádiz, pp. 23-90.

CANO GARCIA, G.(2002): “Una propuesta de Comarcalización para Andalucía”, en Conocer Andalucía. Gran Enciclopedia Andaluza del Siglo XXI. (Cano García, G. dir.). Volumen X. Ediciones Tartessos. Sevilla, pp.11-85.

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1999): Los Servicios Sociales en los municipios rurales de Gipuzkoa. Departamento de Servicios Sociales.

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1999): Mapa de los Servicios Sociales de Gipuzkoa. Departamento de Servicios Sociales.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1998): Mapa de Servicios Personales Locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo. Patronat flor de Maig.

DIRECCION GENERAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO (1986): Sistema de Ciudades. Consejería de Política territorial.

DIRECCION GENERAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1998): Plan de Ordenación del territorio de Andalucía. Bases y Estrategias. Consejería de Obras Públicas y Transporte. Junta de Andalucía.

LOPEZ LARA, E. (1991): Salud y Territorio: Geografía médica y Asistencial en Andalucía. Tesis Doctoral inédita, Universidad de Sevilla.

VENTURA FERNANDEZ, J.(1996): Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial. Sevilla, Tesis Doctoral.

PRECEDO LEDO, A. (1994): Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Xunta de Galicia.