

Hubo un tiempo en el que pensábamos la ciudad como un crecimiento anárquico en muchos aspectos, injusto siempre, pero integrador a pesar de todo, generador de excedentes susceptibles de apropiación pública, con los cuales podrían financiarse los equipamientos y los servicios básicos que otorgan la calidad de ciudadanía a todos, sin distinción de origen, renta, profesión o status.

Hoy, paradójicamente, no hay crecimiento urbano, pero aumentan las desigualdades sociales. Y, además, ahora no gobiernan los especuladores sino los representantes de los sectores populares que sufren la injusticia ciudadana. La gestión pública tradicional no puede, aparentemente por lo menos, dar respuesta satisfactoria, por falta de recursos económicos suficientes, a las demandas sociales crecientes. Esta es la segunda paradoja de la situación: el cambio político y la crisis económica aumentan las demandas y al mismo tiempo disminuyen los recursos. Un típico callejón sin salida. Apuntar algunas vías para salir de él, en la teoría y en la práctica, es el objetivo de este artículo.

1. LA DEMANDA DE SERVICIOS SOCIALES CONTINUARA AUMENTANDO

A pesar de las cada día mayores dificultades para mantener la oferta de servicios sociales públicos es previsible que la presión de la demanda sea cada vez más fuerte.

- a) Los efectos sociales de la crisis (o del cambio económico-tecnológico) continuarán notándose durante largo tiempo: asistencia a los parados y a sus familias, acción pública hacia los jóvenes, disminución de las prestaciones empresariales, etc.

*Publicado originalmente en *Fer ciutat*, Nº 13-14, Barcelona, 1985-1986.

- b) El mayor peso cuantitativo o cualitativo de grupos sociales que reclaman una acción o servicios específicos: tercera edad, infancia (por la mayor autonomía de la mujer), minorías étnicas, culturales o sexuales, familias unipersonales, etc.
- c) La mujer, cuyo proceso de liberación es uno de los fenómenos más importantes de nuestra época, es un sujeto que reivindica derechos y que deja de asumir unos roles tradicionales que sustituían funciones asistenciales públicas;
- d) Los usuarios de servicios sociales expresan cada vez más una demanda diversificada y el ritmo de aparición de nuevas necesidades tiende a acelerarse, debido a los cambios técnicos y a la mayor interacción cultural;
- e) En nuestras ciudades aumentan vertiginosamente las bolsas de pobreza y las situaciones sociales que requieren actuaciones urgentes (hambre, mendicidad infantil, drogadicción, viejos abandonados, etc.)

Al mismo tiempo que aumenta la demanda, la oferta tiende a encarecerse por la conjugación de tres tipos de factores: a) el coste creciente de las infraestructuras y sobre todo de las tecnologías de prestación de servicios; b) la burocratización, la rigidez administrativa y el peso de los intereses corporativos del personal profesionalizado; c) la multiplicación de las ofertas públicas y parapúblicas debido a las duplicidades administrativas (p. ej.: entre Administración Central, autonómica, provincial, municipal, institucional, etc.).

2. DE LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS A LA POLITICA DE REACTIVACION ECONOMICA Y DE DESARROLLO DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS. ¿HAY LUGAR PARA LA ACCION SOCIAL?

La política local ha priorizado hasta ahora la ordenación y el equipamiento del territorio, la obra física pública. En nuestro país además los municipios han tenido pocas competencias y menos recursos en las materias que en otros contextos han servido de base al desarrollo de una ambiciosa política local de carácter social: la vivienda, la enseñanza y la asistencia sanitaria. Aún hoy en Barcelona pesan mucho más las obras que los servicios, en especial los de carácter personal.

Ahora se tiende a poner lógicamente el acento en la iniciativa pública —directamente o apoyando a la privada— para reconstruir la base productiva de la ciudad, atraer actividades generadoras de empleo, promover los

indispensables cambios económicos y tecnológicos para asegurar la competitividad de los sectores principales, etc. La política social requiere grandes recursos que sólo son obtenibles si la ciudad reencuentra el dinamismo económico...y si no debe dedicar la mayor parte del gasto de carácter social a los parados y sus familias. Ya se sabe que la vía de la asistencia de tipo caritativo tiene márgenes estrechos.

Pero aceptado todo esto debemos responder a dos tipos de cuestiones:

- a) el tipo de desarrollo. Esquemáticamente pueden distinguirse dos tipos: la industrialización de todos los bienes y servicios (en el caso límite los servicios personales actuales serían sustituidos por robots, ordenadores, etc., que podrían utilizarse individualmente o en casa) o un nuevo desarrollo —público y social— de los equipamientos y de los servicios de carácter colectivo (basados en prestaciones personales);
- b) la compatibilidad del poder democrático con la marginación social. Es posible que un razonamiento estrictamente económico no permita optar con claridad sobre el tipo de desarrollo, pero parece lógico deducir que un sistema democrático abierto no soporte los altos niveles de conflictividad y de marginación que se derivan de la opción "superindustrialista".

En consecuencia la opción de política local que compatibiliza el desarrollo económico y la integración social y cultural es aquélla que prioriza también los equipamientos colectivos y los servicios personales.

3. SOBRE LA OFERTA PUBLICA EN SERVICIOS SOCIALES

En la actualidad se contraponen dos posiciones dotadas ambas de amplia credibilidad. Una de ellas es la que critica el exceso de oferta pública en servicios personales por el alto coste que conlleva y porque además no satisface necesidades primarias o urgentes, sino que muchas veces favorece a sectores con ingresos medios y altos. Otra posición es la que defiende la prioridad de una oferta pública global, que asegure a toda la población una gama importante de servicios sociales y que por lo tanto no discrimine sino que integre.

En España, cuyas Administraciones Públicas dedican porcentajes bastantes más bajos que en el resto de la Europa comunitaria a los servicios sociales y con una herencia de pseudo-Estado del bienestar que presenta enormes déficits en cantidad y cualidad, parece plenamente justificada la defensa del desarrollo de la oferta pública. Pero por otra parte la escasez de recursos públicos, el bajo nivel de eficiencia de muchas instituciones y servicios de gestión pública y la urgencia de demandas sociales especiales aconsejarían ser más cautos y no dejar de lado

la necesidad de una política que saneara la gestión pública y que priorizara algunos servicios y actuaciones de carácter asistencial dirigidos a grupos específicos (discriminación positiva).

Probablemente la política más razonable debe combinar las dos posiciones. Una Administración Pública democrática debe construir una red básica de servicios sociales públicos que cumplan una triple función: a) prestación de un servicio, considerado socialmente necesario a toda la población; b) gestión pública directa (o indirecta en ciertos casos) con participación de los interesados, y c) orientación integradora y que refuerce las relaciones de solidaridad entre las personas.

Esta Política es muy cara y si se desarrollara indefinidamente sería financieramente insoportable y generadora de una burocracia que invadiría toda la vida social y provocaría injusticias quizás mayores que las que se pretendiera combatir. La oferta pública básica de servicios sociales debe introducir correctivos (por ejemplo ciertos servicios pueden ser parcialmente financiados por los usuarios a partir de un cierto nivel de ingresos) y asumir sus limitaciones (no pueden prestarse todos los servicios deseables).

Es preciso completar la red básica de servicios sociales públicos con una política imaginativa que combine por lo menos estos dos tipos de actuación:

- a) programas especiales para grupos con problemas o déficits caracterizados por la urgencia social (hambre, familia sin casa, niños o viejos abandonados, etc.) o que requieren un tratamiento muy específico (drogadicción, delincuencia);
- b) apoyo a iniciativas sociales o privadas que prestan un servicio que la Administración considera necesario pero no puede realizar por sí misma (p. ej.: guarderías de una cooperativa de padres o personas que hacen de su casa una miniguardería, grupos que prestan ayuda domiciliaria o cumplen tarea de reinserción social, etc.).

Estos dos tipos de actuación en muchos casos se combinan y casi siempre entremezclan la gestión pública, las actividades de entes sociales sin finalidad lucrativa en unos casos y lucrativa en otras, el trabajo benévolo, etc.

4. EL COSTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES: LA BUENA AUSTERIDAD

Los servicios sociales y los equipamientos públicos no deben ser miserables, ni feos, ni arcaicos. Pero no deben ser tampoco innecesariamente ostentosos ni,

sobre todo, con un coste de funcionamiento hinchado por una mala planificación y escasa coordinación del sector, gestión deficiente, burocratización, etc. Una política ambiciosa de servicios sociales debe ser austera y plantearse como objetivo prioritario también la racionalización de la oferta pública y la mejora de la gestión, introduciendo elementos de modernización técnica y de control social.

Algunos criterios que deberían tenerse en cuenta en la política de servicios sociales son los siguientes:

- a) la eficacia social y económica de los servicios sociales debe poderse evaluar en todo momento sobre la base de una información suficiente, que es lo mismo que permite la planificación y coordinación de los agentes públicos y la utilización óptima de los recursos (mapa de servicios sociales, análisis del coste-beneficio por medio de sistema de indicadores actualizados, actuación por programas, etc.);
- b) la gestión debe ser flexible, escasamente burocratizada y romper las rigideces de la función pública y del control presupuestario tradicionales. Por lo tanto se tenderá a la utilización de personal laboral, a la colaboración de agentes semi-públicos o privados, al control *a posteriori* del gasto y por lo tanto del programa, etc. A cambio se reforzará la dirección política y el control social democrático en la gestión de los servicios sociales y se realizarán periódicamente programas de saneamiento de la gestión que se deriven de los controles verificadores de la eficiencia económica.

En resumen se proponen los criterios de evaluación permanente de la eficacia social y económica, de integralidad de la oferta pública (planificación y coordinación institucional), de flexibilidad de la gestión (personal, presupuesto), de multiplicidad de los agentes (incluidos los privados) y de austeridad a todos los niveles para maximizar la oferta de servicios sociales.

La aplicación de estos criterios precisa de ciertos requerimientos políticos: globalidad de gestión, capacidad político-técnica para programas, ejecutar y evaluar, agilidad para adaptarse a demandas diversas y a situaciones locales cambiantes, control social externo a la Administración, posibilidad de establecer mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana eficiente, facultad de innovación y de experimentación desde el sector público, etc.

5. LA DESCENTRALIZACION COMO RESPUESTA

Por descentralización en este caso entendemos:

- a) atribuciones a los entes territoriales más próximos a los ciudadanos, los entes

- locales, de las competencias y funciones principales en materia de servicios sociales, y especialmente de ejecución de programas y gestión de servicios;
- b) las otras Administraciones Públicas (Central y Autonómica) deberían establecer el marco normativo y el mapa básico de los servicios sociales, elaborar y excepcionalmente ejecutar programas especiales (siempre de forma coordinada con los municipios) y contribuir a la financiación de los programas y de los centros de prestaciones de servicios de los entes locales;
 - c) en las grandes ciudades, como Barcelona, la gestión de los servicios sociales básicos y la ejecución de los programas de carácter general o permanente deben realizarse, como ya se hace en nuestro caso, a nivel de distrito o barrio.

Las razones de la opción descentralizadora se derivan de los criterios expresados en el punto anterior.

¿Cómo conocer y evaluar la multiplicidad y la urgencia de las demandas en servicios sociales?

¿Cómo dar respuestas ágiles desde el sector público a estas demandas?

¿Cómo asegurar la racionalidad de la oferta pública, lo cual requiere una acción coordinada a distintos niveles, de carácter global (que integre acción social o asistencial, cultural, sanitaria, urbanística, de empleo, etc.) y sometida al control político democrático?

¿Cómo promover la experimentación social y al mismo tiempo asegurar la continuidad y la difusión de las iniciativas emprendidas?

¿Cómo encontrar fórmulas de gestión flexibles y que permitan la participación ciudadana y la cooperación social con la acción pública?

La gestión políticamente centralizada, de carácter sectorial o especializado, que luego se desconcentra territorialmente y que acostumbra a generar burocracias rígidas e inoperantes o entes autónomos de escaso control democrático y de imposible articulación con los otros servicios y programas públicos, no resuelve ninguno de estos interrogantes.

El nivel municipal, o de distrito o barrio en ciudades como Barcelona, sí que puede dar en cambio, una respuesta satisfactoria. Es un ámbito que permite la existencia de una infraestructura básica de servicios sociales y de uno o más centros dotados de equipos humanos calificados. La acción pública puede tener el necesario carácter global o integral, se pueden articular las políticas asistenciales con las urbanas, o las destinadas a reanimar la actividad económica y a generar empleo. La proximidad de las situaciones sociales y de la ciudadanía

permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general. En el municipio o en el distrito existe una estructura política representativa, con poder decisorio y capacidad ejecutiva, que asegura la articulación con las otras Administraciones Públicas, el control democrático y la capacidad para dotarse, o requerir de los niveles superiores, los medios económicos, humanos y materiales para actuar.

En Barcelona justo ahora iniciamos una doble experiencia descentralizadora en el campo de los servicios sociales. Por una parte, en el marco de la nueva legislación, el municipio asume las principales competencias en esta materia. Por otra parte se acaba de transferir a los distritos la gestión de los centros de servicios sociales de zona y por extensión la actividad cotidiana y de carácter general en los principales campos de la acción social. Es el momento de verificar la bondad de los principios descentralizadores que se acaban de enunciar y también es la hora de lanzarse ambiciosamente por la vía del desarrollo de los servicios sociales, de la coordinación con el conjunto de acciones públicas y de estímulo de la cooperación y participación ciudadana.

CONCLUSION

El cambio económico y tecnológico genera un conjunto de actividades corporativas e individualistas y margina a importantes colectivos sociales. Por otra parte la rigidez burocrática y la escasez de recursos públicos crea distancias a veces insuperables entre la Administración Política y la ciudadanía. Pero también se dan tendencias en sentido contrario: apropiación popular de la ciudad (es decir mayor uso colectivo de ésta), desarrollo de la vida asociativa y de la economía social, legitimidad política de las propuestas descentralizadoras y participativas, etc.

Una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público sino también en una cooperación social mucho más fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. El elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, que es tanto un fin en sí mismo como un medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos.

Una ciudad más justa, que dé respuesta a las demandas sociales urgentes y que cree unas bases de oferta pública que tiendan a la integración y a la igualdad de los ciudadanos, sólo pueden construirse con la solidaridad como fundamento.

