



**Ayuntamiento  
de Las Palmas  
de Gran Canaria**

**EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO EN EL CONTEXTO DEL  
DESARROLLO DEL NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DE  
LAS POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES**

**(La influencia de las nuevas tecnologías en la reformulación de  
instrumentos y procedimientos empleados en el SAD)**

**Dirección General de Organización y Nuevas Tecnologías  
Concejalía de Fomento, Innovación y Recursos Humanos**

# **EL SERVICIO DE ATENCIÓN A DOMICILIO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DEL NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES**

**Documento de trabajo  
Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria  
23 de octubre de 2010**

## **Autores**

**Jacinto Brito González. Director General de Organización y Nuevas Tecnologías  
Milagrosa del Toro Cazorla. Técnica del Área de Organización**

## **Índice**

**Introducción: el SAD en su contexto**

- I. Objetivos estratégicos para el cambio en los Servicios Sociales: un marco de referencia valorativo**
- II. Diagnóstico: la situación de partida y la importancia de una gestión cualificada de las políticas sociales**
- III. Estrategias de cambio: el repertorio de herramientas**
- IV. Líneas específicas de trabajo que se han derivado**
  - 1. Desarrollo, expansión e integración del Sistema de Información de Políticas Sociales**
  - 2. Itinerarios de intervención profesional**
  - 3. Coordinación técnico-administrativa y bloques funcionales de gestión**
  - 4. Redefinición de los módulos funcionales**
  - 5. Protocolos y proyectos de intervención**
  - 6. Formalización y racionalización de documentos y procesos**
  - 7. Sistema de alertas**
  - 8. Cuadro de Mando Integral**
  - 9. Descentralización territorial de la gestión**
  - 10. Incorporación del Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía al circuito de gestión de los servicios sociales**
  - 11. Formación y sensibilización**
- V. El SAD y la gestión pública integrada de los servicios externalizados**
  - 1. Panorámica general de los procesos públicos de externalización**
  - 2. La problemática específica de la gestión de los servicios sociales externalizados**

## INTRODUCCIÓN: EL SAD EN SU CONTEXTO

El objetivo de este documento es explicar los **fundamentos del modelo de referencia para la gestión del Servicio de Atención a Domicilio (SAD)** del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Esto se pretende hacer ubicando dicho modelo dentro del ámbito del cambio organizativo que viene experimentando el área de los Servicios Sociales Municipales y del desarrollo paralelo del sistema específico de información de las Políticas Sociales del Ayuntamiento. En este sentido, se persigue constituir un nuevo sistema de información y de trabajo que, sin duda, todavía está inconcluso, pero que ya puede exhibir algunos resultados tangibles y básicos que mejoran la forma de hacer las cosas, y sobre los que se podrá apoyar con cierta consistencia una necesaria evolución posterior. Y es, precisamente, bajo estas coordenadas que la concepción de la gestión del SAD adquiere nuevos matices y proyecciones, por lo cual entendemos que resulta de particular relevancia contextualizar de forma adecuada el modelo hacia el cual nos queremos dirigir.

La idea central que se propone es la de que **la política de gestión del SAD debe responder a la concepción global que se tenga de las políticas sociales** y, en consonancia, su gestión operativa tendrá que estar integrada dentro del sistema de información que engloba a dichas políticas.

La circunstancia de que se haya optado por la gestión indirecta de las prestaciones finales de las ayudas a domicilio no invalida sino que refuerza la necesidad de la integración y de la interoperatividad informativas. **La ejecución de las políticas sociales no es concebible al día de hoy sin el concurso diverso de organizaciones privadas o externas a la Administración Pública.** Potencialmente, estas colaboraciones externas permiten obtener flexibilidad y diversidad de medios, conocimiento específico y tecnologías especializadas, economías de escala y ahorro de costes, recursos que pueden no estar fácilmente disponibles en el interior del sector público. Es una vía más de responder a la extensión, diversidad y velocidad en el cambio de las necesidades ciudadanas que deben atender las políticas sociales públicas. Lo que en este terreno resulta crítico y decisivo desde la perspectiva de la eficacia de las políticas sociales es la capacidad de la Administración Pública para gestionar estas relaciones diversas de colaboración externa, un aspecto que ha sido con frecuencia ignorado en la gestión pública más al uso.

Las redes de colaboración externa son, pues, una respuesta a la complejidad de los problemas colectivos y a la disciplina financiera creciente dentro del sector público, pero al mismo tiempo constituyen un desafío para las organizaciones públicas, puesto que redoblan **la urgencia por elevar la cualificación de su gestión y por la creación de capacidades apropiadas para coordinar estas redes de agentes colaboradores.** El reto supone lograr un protagonismo público que despliegue iniciativa, planificación y seguimiento continuo, de modo que asegure en todo momento el objetivo final de conseguir a través de los servicios prestados la creación del máximo valor desde el punto de vista del bienestar de la ciudadanía.

Todas estas consideraciones se engloban en un proyecto que tiene como **principales protagonistas** a los trabajadores y trabajadoras del área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, a sus responsables políticos y directivos, a la unidad técnica de apoyo del área municipal de Organización, a la empresa N2B Solutions, responsable del aplicativo Proservic, que constituye la columna vertebral del sistema de información de las políticas sociales municipales, y a la empresa Muntecna, que ha desarrollado la plataforma electrónica de atención municipal a la ciudadanía. La intención es que este proyecto en sus próximas evoluciones incorpore de forma mucho más activa a otros colaboradores principales

de las políticas sociales municipales, tal es el caso de la actual empresa adjudicataria del SAD municipal, FEPAS (Fundación para el Estudio y Promoción de la Acción Social), o de las diversas Organizaciones No Gubernamentales sin fin de lucro que tienen vínculos asiduos con el Ayuntamiento a través de proyectos y programas específicos.

Es inevitable que dada la complejidad conceptual y metodológica que caracteriza a la gestión práctica de las políticas sociales en el terreno municipal, y para poder **otorgar un sentido coherente al proyecto de cambio** que tenemos entre manos, hagamos referencia, en primer lugar, al marco valorativo de referencia en el cual encuadramos nuestra concepción de las políticas sociales en el ámbito municipal, o, en otros términos, a los objetivos estratégicos que deben caracterizarlas. Equipados con estos referentes valorativos podemos dar cuenta, entonces, del diagnóstico colectivo que se hizo de la situación de partida en el área municipal de los Servicios Sociales. En tercer término, habrá que hacer mención, aunque sea somera, al repertorio de herramientas para la mejora y el cambio organizativo, que está en consonancia con los desafíos del diagnóstico y de los objetivos estratégicos y puede enfrentarlos. Sólo a partir de aquí estaremos en condiciones de entrar de modo congruente en los detalles de las principales líneas de trabajo que se vienen abordando en el área de los Servicios Sociales de nuestro Ayuntamiento, empezando por aquella que atañe a la construcción y expansión progresiva del sistema de información. En último término, proponemos un análisis de carácter general, pero con particular referencia a los servicios sociales, sobre las características que en el contexto descrito deben adoptar las políticas municipales por lo que se refiere a los servicios que son objeto de contratación externa.

En buena medida, este documento tiene como intención última trasladar una reflexión sistemática sobre la reciente experiencia profesional vivida y todavía en curso en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el ámbito de los Servicios Sociales. Constituye, entonces, **una invitación al debate** y al intercambio de ideas en un terreno donde éstos deben ser la norma y nunca la excepción, y donde las escalas de los problemas, las frecuentes singularidades y los cambios emergentes nos obligan a una actitud de aprendizaje continuo.

De hecho, si en pocas palabras debiéramos resumir las lecciones de lo vivido al respecto en nuestro Ayuntamiento hasta el momento, habría que subrayar que el núcleo para el éxito de cualquier proyecto de cambio organizativo y modernización tecnológica reside en **la articulación y dinamización de la labor de los grupos o equipos de trabajo internos e interorganizativos**. Entendemos que no hay otro secreto que este difícil y sostenido esfuerzo colectivo, que debe ser acompasado por el adecuado desarrollo de los dispositivos y utilidades electrónicas que amplifican la eficacia de la labor inclusiva y motivadora de la acción de dichos grupos. Hay que insistir que en el terreno transfronterizo de las relaciones de colaboración y servicio entre organizaciones públicas y privadas resultan centrales los grupos de trabajo interorganizativos que conecten, dinamicen e intercambien conocimiento con relación a los servicios y proyectos de los que forman parte. No debemos, por último, olvidar a dichos efectos que supone una condición ineludible para lograr estos espacios de comunicación y trabajo eficaz que los procesos necesarios sean arropados y alentados por los responsables políticos y directivos involucrados en el ámbito de las políticas sociales.

## I. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL CAMBIO EN LOS SERVICIOS SOCIALES: UN MARCO DE REFERENCIA VALORATIVO

La definición y desarrollo de unos objetivos finales distintivos del proyecto de cambio organizativo y tecnológico debe suministrar un **referente continuo y global para orientar la acción** a desplegar, e incluso debe proporcionar factores de interpretación y provisión de sentido frente a los dilemas y situaciones con las que se enfrenta el trabajo social. Estos objetivos estratégicos integran, por tanto, un marco necesario y compartido de creencias, valores y direcciones que propician el cambio y la mejora en las estructuras y procesos organizativos.

1. **El logro de una intervención integral con las personas usuarias** de los servicios y prestaciones sociales que las contemple en la globalidad de sus necesidades y capacidades, y en la singularidad de su problemática. Esta orientación es la mejor garantía para lograr el respeto a la dignidad y a la promoción de la autonomía personal, al mismo tiempo que asegura el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos. Se trata de que la acción social municipal vaya más allá de lo meramente asistencial y favorezca la convergencia y coordinación de las distintas políticas de carácter social (asistencial, educativa, sanitaria, de empleo, juvenil, de igualdad de género) aprovechando la presencia y cercanía territorial del Ayuntamiento. El ámbito de lo comunitario, estimulado y promovido por el municipio, aparece así como el mejor garante de la articulación eficaz de las políticas sociales que son desplegadas por las distintas instituciones públicas y privadas.
2. **La gestión relacional e interactiva del proceso de intervención profesional**, que tenga en cuenta a todos los agentes relevantes en las problemáticas sociales y personales, propicie los nexos y la comunicación entre ellos y desarrolle de forma colectiva las necesarias capacidades de respuesta y adaptación a las circunstancias y demandas cambiantes.
3. **El impulso a los procesos de innovación en el ejercicio profesional**, que permita romper con inercias poco eficaces, y desarrollar nuevos modelos de atención basados en la evidencia y en el conocimiento de la realidad social donde se actúa, dando cuenta de los resultados y de su impacto en la población destinataria de estos servicios.
4. **La gestión del conocimiento desde la práctica de la intervención social**. Persigue capitalizar la experiencia, convertirla en un recurso común reutilizable, que se acumula y puede mejorarse. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), precisamente, facilitan la codificación, el almacenamiento y el acceso al conocimiento en un grado nunca antes visto. El adecuado registro, explotación y análisis de la información generada por la propia actividad puede transformarse en conocimiento que perfeccione el diseño de las políticas y mejore las prácticas de intervención social.
5. **La adecuada gestión de la comunicación y de la imagen de los Servicios Sociales**: que debe permitir que la información sobre sus prestaciones alcance a quienes en verdad las necesitan, y que facilite la identificación física y espacial de las unidades de trabajo social y de sus profesionales.
6. **El reconocimiento profesional y colectivo del personal técnico y administrativo de Servicios Sociales**, de manera que se mejore su sentido de la misión, de la dignidad en la labor desempeñada y de los niveles de autoconfianza. Potenciar el bienestar y el protagonismo de los y las profesionales de los Servicios

Sociales resulta decisivo para el logro de mayores cotas de calidad en los servicios que prestan.

7. **La optimización continua de las estructuras y de los procesos organizativos:** que propicie la eficacia y sostenibilidad de los servicios prestados, que permita que cada eslabón organizativo identifique y potencie el valor añadido a crear, que racionalice y simplifique los circuitos de gestión, y que promueva la colaboración y las sinergias organizativas. Uno de los principales ejes de actuación que se vinculan a este reto es el desarrollo de la administración electrónica en el ámbito de la gestión administrativa de los servicios sociales, con la introducción paulatina de la firma electrónica y del expediente electrónico. A estos efectos, la implantación del aplicativo Proservic sienta las bases imprescindibles para la tramitación electrónica.

## II. **DIAGNÓSTICO: LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y LA IMPORTANCIA DE UNA GESTIÓN CUALIFICADA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

**El diagnóstico previo organizativo** del área de Servicios Sociales era una tarea ineludible para dar pie a un proyecto de cambio y modernización, pero no fue una labor sencilla ya que suponía el reconocimiento e identificación de la problemática del área por parte de los propios trabajadores y responsables municipales afectados. Una tarea que culminó en sus facetas centrales a principios de 2009, y en la que se concluía con carácter general que el factor más relevante a destacar era la debilidad en cuanto a una gestión cualificada y planificada de las políticas sociales. Aunque la situación ha ido evolucionando de forma positiva y sustancial desde los mismos inicios en 2008 de este proyecto de cambio, y en la medida en que nos ayuda a entender adecuadamente la situación de partida, es oportuno especificar las características de este rasgo sobresaliente de diagnóstico en los siguientes términos:

- La provisión de las políticas sociales ha tenido tradicionalmente, y desde el punto de vista organizativo y de la gestión administrativa, un **encaje problemático** dentro de las estructuras municipales.
- El acento se ha puesto habitualmente en las **iniciativas voluntaristas**.
- Ha predominado una **visión asistencial** y parcelada de las políticas sociales.
- Se ha asignado durante mucho tiempo un **carácter residual** a las políticas sociales en el contexto de la acción municipal.
- Se constató cierta **diversidad en los criterios** de decisión y en la concepción de los procedimientos por parte de las distintas unidades de servicios sociales. Afrontar esta circunstancia derivó, desde el momento en que estuvo contrastada y se hizo palpable, el impulso desde los servicios centrales de la elaboración por grupos de trabajo, integrados por trabajadores de distintos centros territoriales, de protocolos de intervención interprofesional al objeto de aplicarlos de manera uniforme en todo el área.
- La **lentitud** en la tramitación de los expedientes económicos de ayuda social constituía el principal problema operativo de gestión.
- Se detectó la existencia de estructuras organizativas **funcionalmente confusas** y con una inadecuada articulación entre los servicios centrales y los

servicios territorializados. Ello indujo a trabajar de modo conjunto una propuesta de estructura organizativa matricial, en la cual se contemplara una adecuada articulación entre los servicios centrales y los servicios territorializados. La propuesta organizativa final tuvo su plasmación en el documento “Bases Mínimas de la Organización Funcional del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria”, aprobado en Junta de Gobierno Local en diciembre de 2008.

- Resultaba evidente la **falta de una explotación analítica** de la información generada por la actividad en el área, y de la planificación y diseño de las políticas de servicios sociales para mejorar su eficacia.

Asimismo, otros aspectos destacables del diagnóstico organizativo y de los procesos de trabajo que se realizó en su día en el área de Servicios Sociales fueron los siguientes:

- Presencia de un **colectivo profesional** de amplia experiencia, desbordado por el día a día y con importantes deficiencias motivacionales, a pesar de un loable activismo voluntarista.
- **Ausencia de canales**, ocasiones y espacios para el intercambio de experiencia y conocimiento entre el personal técnico. Escasa cultura, en general, de trabajo en equipo.
- **Precario uso de las tecnologías** de la información y las comunicaciones y carencia de equipamiento informático adecuado. Inexistencia, hasta muy recientemente, de programas informáticos de gestión global de la actividad.
- **Escaso reconocimiento** y dignificación de la labor profesional involucrada en las políticas sociales municipales. Cabe aventurar que esto es producto en gran medida del predominio durante mucho tiempo de concepciones ideológicas que consideraban a los servicios sociales como actividades asistenciales de carácter residual y secundario dentro del conjunto de las políticas municipales.

### III. ESTRATEGIAS DE CAMBIO: EL REPERTORIO DE HERRAMIENTAS

La misma naturaleza de los objetivos estratégicos perseguidos apunta el tipo de vías operativas y de acción que mejor concuerdan con dichos objetivos. La puesta en práctica de un proyecto de cambio organizativo y tecnológico requiere la previa especificación del **repertorio de herramientas y recursos** del que se puede echar mano para su realización. Esta identificación ha de ser consistente con los objetivos que distinguen al proyecto, y exhaustivos en el sentido que no debe obviar medios que puedan resultar necesarios para su consecución. Es obvio que el uso de este repertorio se modulará de acuerdo a los contextos prácticos de acción, de manera que se otorgue preferencia a aquellas herramientas y recursos que mayor eficacia proporcionan para el conjunto del proyecto y a la hora de facilitar el desencadenamiento de acciones y desarrollos posteriores.

1. **Reingeniería organizativa y de procesos**: Consiste en diseñar de forma sistemática, en aras de una mayor eficacia en las actuaciones, los elementos esenciales que definen una arquitectura organizativa flexible y adaptada a los objetivos que se persigue, y los criterios procedimentales, referidos a los procesos de trabajo,

que constituyen el modelo de gestión de los Servicios Sociales Municipales y promueven su calidad y diligencia.

- Esto supone resolver la adecuada articulación de la descentralización organizativa, la creación de unidades técnicas de apoyo, estudio y planificación, la definición de itinerarios de atención social, así como de indicadores de medición del desempeño profesional, la normalización documental, la unificación de los criterios de gestión, o el desarrollo de los protocolos de actuación.

**2. Cultura organizativa:** Hace mención al establecimiento de pautas y referentes para la acción que son compartidas por el colectivo profesional (valores y buenas prácticas). Sobre estas pautas, relativas al modo de enfrentar las relaciones y resolver los problemas, se construye la identidad organizativa de los Servicios Sociales Municipales. El desarrollo de una cultura organizativa de progreso se ve favorecida por medidas como:

- El diseño homogéneo del modelo organizativo de gestión, respetando la variabilidad de las condiciones poblacionales y de las dimensiones de los equipos de trabajo en cada territorio
- La normalización de la atención ciudadana a través de la Agenda de Citas (días y horario) y de los protocolos de actuación consensuados.
- El diseño de planes de formación que fomente el intercambio de experiencias y conocimiento entre los y las profesionales de los Servicios Sociales.

**3. Satisfacción laboral:** Consiste en medidas para fortalecer el sentido de la dignidad profesional y la capacidad de control del propio trabajo por parte del personal técnico y administrativo de los Servicios Sociales. Ello conlleva atender a:

- La asignación equilibrada de las cargas de trabajo entre los diferentes profesionales que conviven en la organización matricial de los Servicios Sociales. Una organización que integra servicios centrales especializados sectorialmente, con servicios descentralizados territoriales de carácter polivalente.
- La adecuada gestión de las plantillas de los centros de servicios sociales distritales que permita la correcta cobertura de bajas y plazas vacantes.
- La sensibilización y formación de todo el personal técnico y administrativo en cuanto al nuevo modelo organizativo

**4. Dirección y supervisión:** Trata de la definición e introducción de criterios homogéneos de supervisión de las actividades y de control de los resultados en el marco de las funciones que deben estar atribuidas al personal técnico responsable de las unidades organizativas sectoriales y territoriales. Hace referencia, por tanto, a:

- El seguimiento de las tareas encomendadas al personal administrativo y técnico en los distintos programas de intervención (SIOV, SAD, Menores, etc.).
- El desarrollo de programas formativos orientados al entrenamiento en habilidades directivas.



- El respaldo por parte de la dirección política y técnica del Área al papel gestor y coordinador de las direcciones de los Centros de Servicios Sociales territoriales. A estos efectos, por ejemplo, ha resultado decisivo que este respaldo se haya venido haciendo patente a lo largo del desarrollo de la implantación del aplicativo Proservic, en la medida en que éste se constituye en una herramienta central para el nuevo modelo de gestión.

**5. Sistemas de información y comunicación:** Consiste en desarrollar circuitos formales de comunicación y proceso de la información, que tengan una orientación tanto vertical como horizontal, que vinculen e integren a la organización sectorial y a la territorial de los servicios sociales. Estos sistemas deben funcionar como herramientas de trabajo y como recursos de apoyo a la gestión y evaluación de los servicios o programas de intervención en el territorio. Su avance se ve propiciado mediante iniciativas como las de:

- La implantación del aplicativo de gestión integral de las actividades de intervención social. Tal es el caso del aplicativo Proservic, que se constituye en la columna vertebral del sistema de información y en la fuente que permite estructurar la base de conocimiento del área de Servicios Sociales.
- El establecimiento de mesas de trabajo interdistritales y por programas de intervención.
- La consolidación de vínculos estables y eficaces entre la organización sectorial y la territorial. Ello supone, entre otras cosas, el seguimiento y apoyo continuo por parte del personal técnico responsable de los programas sectoriales en los servicios centrales al personal de los centros de servicios sociales territoriales encargados de la aplicación de tales programas en el territorio.
- El desarrollo de mecanismos relacionales y dinámicas de grupo que permitan el adecuado tratamiento de las “resistencias al cambio” dentro de los colectivos profesionales.
- La implantación de sistemas de comunicación a la ciudadanía caracterizados por proporcionar una información asequible, sencilla y homogeneizada sobre los servicios y prestaciones sociales existentes. El Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía a través de los canales presencial, web y, en su día, telefónico, trata de proporcionar esta información básica de modo que el ciudadano o ciudadana acuda a los Centros de Servicios Sociales, al menos, con una orientación mínima en cuanto a la formulación de sus demandas. Además, el Sistema Multicanal, a través de su integración con el aplicativo de gestión de los Servicios Sociales, Proservic, puede facilitar a la ciudadanía el suministro de información básica sobre la marcha y situación de los expedientes de los que sean parte interesada.

**6. Imagen corporativa:** Persigue configurar una imagen identificativa que contribuya a la visualización de los Servicios Sociales y al mayor conocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía. A estos efectos resultan oportunos:

- El diseño uniforme de los espacios de atención ciudadana (color corporativo, espacio de recepción de los usuarios y las usuarias, señalizaciones claras, etc.)

- La identificación personal de los profesionales con la persona usuaria con quien se relaciona.

#### IV. LÍNEAS ESPECÍFICAS DE TRABAJO QUE SE HAN DERIVADO

##### 1. Desarrollo, expansión e integración del Sistema de Información de Políticas Sociales Municipales

Más abajo (**Figura 1**) se indica un esquema del sistema de información global relativo a las políticas sociales municipales. En la práctica este sistema se ha venido desarrollando por **etapas**, a través de la incorporación sucesiva de distintos **módulos funcionales** y de la habilitación sucesiva de **niveles de integración** con aplicativos y bases de datos externas. El sistema ampliado comporta significativas **ganancias** de eficacia y eficiencia derivadas de:

- La integración del **módulo troncal** con distintos módulos sectoriales y transversales, que posibilita compartir una misma información para diferentes tipos de actividades.
- La disponibilidad de **módulos transversales** que suponen utilizar una misma herramienta para gestionar procesos similares, pero de contenidos dispares y por diferentes departamentos.
- La integración del sistema con aplicativos y bases de datos municipales gestionadas por **otros departamentos**, que proporcionan información y procesos complementarios y potencian el alcance de los procesos propios.
- La integración con aplicativos y bases de datos de **instituciones externas** al Ayuntamiento, que facilita la coordinación en las actuaciones y la interoperatividad en los procesos de transmisión de datos.

##### 2. Itinerarios de intervención profesional

Significa la definición detallada de los itinerarios de atención, en particular, la diferenciación de la primera intervención social (SIOV) respecto a las intervenciones continuadas con otros programas, de forma que se constituyan en niveles organizativos con identidad propia.

##### 3. Coordinación técnico-administrativa y bloques funcionales de gestión

Partiendo de la relevancia del principio de calidad en cuanto a “unidad y continuidad del proceso” en el trabajo social, donde las diferentes fases de la intervención profesional se cruzan sin confundirse, ni excluirse, hemos vuelto a conceptualizar y configurar la relación entre el “trabajo administrativo” y “el trabajo profesional” en el contexto de la intervención social. Caben pocas dudas en cuanto a que se precisa de una buena coordinación entre ambos tipos de trabajo, puesto que gran parte de la tarea administrativa está vinculada directamente a los destinatarios y destinatarias de los Servicios Sociales y, por lo tanto, tiene diversas valencias para la calidad en la intervención social.

A estos efectos, la herramienta informática Proservic nos permite efectuar esta **coordinación** a través de una intervención inicial común a todos los servicios (SIOV, SAD, Menores, Inclusión Social, Animación Sociocultural, etc.), la cual adopta la siguiente configuración funcional:

- **Bloque administrativo:** donde se inicia el expediente de solicitud de servicio o prestación social y desde donde se gestionan todas las fases del procedimiento administrativo (inicio, tramitación, resolución para la intervención y cierre posterior del expediente).
- **Bloque de intervención profesional troncal:** instrumenta la fase de estudio, valoración y propuesta de intervención a la demanda planteada, así como la derivación al servicio especializado competente.
- **Módulos de intervención especializada:** en ellos se ejecuta el proyecto de intervención profesional correspondiente derivado de la intervención troncal.

#### 4. Redefinición de los módulos funcionales

Cabe afirmar que se han creado espacios de diálogo y de generación de nuevas ideas que han posibilitado **la interacción entre teoría y práctica** profesional en cada uno de los servicios o programas que configura el Sistema Público de los Servicios Sociales de Base.

La reflexión sobre la práctica profesional ha contribuido al desarrollo del conocimiento y, éste a su vez, a la mejora cualitativa de dicha práctica. En dicho orden de cosas, la teoría termina por orientar a la práctica.

Ello ha permitido la **redefinición de los diferentes módulos funcionales** específicos del sistema de información (Sistema de Atención a Domicilio -SAD-, Menores, Animación Social, Inclusión Social, etc.). Dicha redefinición ha requerido la utilización combinada de teorías explicativas y de modelos de intervención que fundamenten la práctica profesional.

Al mismo tiempo, se garantiza la efectividad del rediseño de los módulos a través de su contraste con todo el personal (técnico y administrativo) de los centros de Servicios Sociales. Para lo cual se requería:

- Intercambiar experiencias y reflexiones profesionales y vivencias personales.
- Contrastar conocimiento formulado e intervención práctica.
- Definir los ámbitos de actuación en la intervención sociofamiliar que se complementan y potencian mutuamente.

#### 5. Protocolos y proyectos de intervención

Se ha procedido a evaluar colectivamente el trabajo social en curso por parte del personal técnico de la unidad central responsable de cada servicio o programa y de los profesionales adscritos a cada servicio en los centros territoriales.

El objeto final de esta evaluación consistía en aprobar de forma conjunta **los protocolos de intervención interprofesional** de cada servicio, así como acordar la normalización de los proyectos de intervención específica, referidos éstos a:

- Servicio de Menores: Proyecto de Intervención Familiar (PIF).
- Animación Social: Proyecto de Inserción y Prevención Social (PIP).
- Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD): seguimiento y control de la prestación del servicio.

## 6. Formalización y racionalización de documentos y procesos

Se ha acometido un laborioso trabajo de **revisión en detalle de los formatos o plantillas** que se utilizan en el proceso de la intervención social. Esto tiene por objeto potenciar la racionalización del trabajo que desarrollan los y las profesionales de los Servicios Sociales Municipales, y facilitar así su trabajo a través de una mayor homogeneidad formal e instrumental. Esta racionalización de carácter formal conlleva:

- La normalización documental y de los procedimientos, y la codificación de los criterios de gestión de las prestaciones individuales orientadas a la ciudadanía. Todo ello facilita y hace posible la incorporación electrónica de los trámites respectivos en el Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía. Esta ventanilla de atención electrónica se puso en marcha en el mes de junio del presente año, y en breve plazo se hará efectiva su completa integración con Proservic, lo cual dará total continuidad a la gestión de las solicitudes ciudadanas a través de canales digitales.
- La simplificación y normalización de los soportes documentales internos en la intervención profesional: informe social, propuesta de intervención, informe de derivación, proyectos de intervención, etc.
- Normalización de las resoluciones administrativas que genera cada prestación o servicio, así como la regulación del procedimiento administrativo de declaración de riesgo relativo a menores y familia objeto de la intervención.

La relación de **trámites incorporados en el Sistema Multicanal** de Atención a la Ciudadanía, que más abajo se detalla, es el principal exponente, hasta el momento, de esta línea de trabajo, y supone un importante salto en las tareas de formalización y especificación de los procesos de trabajo en el área de Servicios Sociales, de significativas consecuencias prácticas en cuanto a la mejora en la atención ciudadana de este área.

- Hay que destacar que, como ocurre con otros aspectos de la ejecución del proyecto de modernización que comentamos, el avance de esta línea de trabajo ha requerido de un continuo **diálogo y colaboración** entre los técnicos y técnicas de Servicios Sociales y el personal técnico de apoyo del área de Organización.
- Este espacio de comunicación resulta fundamental, asimismo, para afrontar de forma constructiva, y junto a los desarrolladores externos de N2BSolutions y Munitecnia, **los problemas operativos iniciales y el desarrollo de nuevas funciones**. Dichas cuestiones se ponen de relieve a resultas de la experiencia práctica y del mayor conocimiento por parte del personal técnico y

administrativo municipal en cuanto a las potencialidades del nuevo sistema de información, Proservic.

- Las **tareas pendientes** que están en curso de desarrollo tienen, sobre todo, que ver con la configuración y puesta en marcha de los nuevos módulos de ampliación del sistema (Personas Sin Hogar, Mujer y Violencia de Género, Seguimiento y Absentismo Escolar, Empleo Solidario) y con la realización de los procesos de integración informática previstos (con Padrón de Habitantes, Sistema Multicanal de Atención Ciudadana, Sistema de Información Geográfico, Sistema de Gestión Económica, etc.).
- Al día de hoy, hay **nueve (9) trámites generales** de Servicios Sociales incorporados al Sistema Multicanal, todos los cuales incluyen los formularios de solicitud respectivos y la posibilidad de tramitación online con registro electrónico de dicha documentación y de aquella adicional que se requiera.
- Quedan **pendientes de incorporación** al Sistema Multicanal otros trámites que están avanzados, pero que por distintos motivos su incorporación se encuentra en suspenso: el referido al Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), el de arraigo y reagrupación familiar, y el de emergencia social.

## **Trámites incluidos en el Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía**

### [Prestación Canaria de Inserción](#)

Prestación destinada a corregir situaciones de necesidad relacionada con la falta de medios de subsistencia, en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia de la persona solicitante. Esta prestación proporciona:

- Una ayuda económica mensual de carácter temporal, para ofrecer cobertura a las necesidades básicas.
- Apoyos a la integración social mediante la realización de actividades de inserción, dirigidas a transformar o prevenir situaciones de necesidad relacionadas con dificultades de inserción social, laboral y escolar, o ligadas a razones de desestructuración familiar, educativa o desajustes personales.

La percepción de la ayuda económica básica obliga a la persona perceptora y a todos los miembros de su unidad familiar, mayores de 18 años y menores de 65 años, a la realización de aquellas actividades que favorezcan su inserción social y laboral: acciones formativas de carácter ocupacional, actividades educativas, etc., que hallan sido acordadas previamente con el/la técnico/a municipal encargados de tramitar la prestación.

Esta prestación tiene una duración de un año, mientras se cumplan los requisitos que originaron la concesión de la misma. Transcurrido un año se podrá renovar 6 meses y posteriormente otros 6 meses hasta percibir un máximo de 24 mensualidades.

### [Prestación Individual Básica de Asistencia Especializada a Personas con Discapacidad: asistencia de Movilidad y Comunicación](#)

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Estas prestaciones contribuyen a:

1. El aumento de la capacidad de desplazamiento y movilidad.
2. La eliminación de las barreras arquitectónicas en la vivienda.
3. La potenciación de las relaciones con el entorno.

### [Prestación Individual Básica de Asistencia Especializada a Personas con Discapacidad:](#)

### Asistencia Domiciliaria

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El objetivo de esta prestación es contribuir a costear los gastos de la persona discapacitada en cualquiera de los siguientes ámbitos:

1. Prestación de servicios personales en el domicilio.
2. Adaptación funcional del hogar.

### Prestación Individual Básica de Asistencia Especializada a Personas con Discapacidad: Asistencia Institucionalizada

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Estas prestaciones están dirigidas a aquellas personas discapacitadas que, por la gravedad de su situación, requieran de una atención continuada que solo pueda ofrecérsela una institución especializada y que no pueda afrontar la familia, o cuya prestación no sea objeto del Servicio de Ayuda de Domicilio.

El objetivo es cubrir las necesidades de las personas con discapacidad a través de los siguientes recursos:

1. Centros de atención especializada.
2. Residencia de adultos.
3. Centros de atención ocupacional.

### Prestación Individual Básica de Asistencia Especializada a Personas con Discapacidad: Asistencia Personal

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El objetivo de esta prestación es cubrir las necesidades de las personas con discapacidad en las áreas siguientes:

1. Manutención.
2. Desarrollo personal:
  - Útiles, enseres, mobiliario y materiales fungibles.
  - Prótesis y órtesis.
3. Creación de hábitos para las actividades de la vida cotidiana.

### Prestación Individual Básica de Recuperación Profesional a Personas con Discapacidad

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El objetivo de esta prestación es costear los gastos de las personas con discapacidad en las áreas siguientes:

1. Acciones formativas en régimen especial.
2. Servicios especiales de apoyo y adiestramiento necesario para facilitar el acceso de las personas en procesos de rehabilitación a enseñanzas que conduzcan a su integración o reconversión profesional o laboral.

### Prestación Individual Básica de Rehabilitación a Personas con Discapacidad

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Estas prestaciones están orientadas a cubrir los gastos ocasionados por los servicios de:

1. Atención Temprana.
2. Recuperación Médico-Funcional.
3. Tratamiento Psicoterapéutico.

#### Prestaciones Individuales Complementarias a Personas con Discapacidad

Prestación, integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las prestaciones complementarias son las destinadas a contribuir a que se lleve a cabo el servicio o atención proporcionado por cualquiera de las prestaciones básicas contempladas en el Reglamento (Prestaciones de Rehabilitación, Prestaciones de Asistencia Especializada y Prestaciones de Recuperación Profesional). Será necesario que su aplicación sea simultánea a la del servicio básico al que complementa y que no sean atendidas por otras vías, organismos o entidades.

Estas prestaciones complementarias son las siguientes:

1. Prestaciones de comedor.
2. Prestaciones de transporte.
3. Prestaciones de residencia.

#### Prestaciones Individuales Personas Mayores

Prestación integrada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, regulada en el Reglamento de las Prestaciones Individuales a Minusválidos/as y Personas Mayores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El objetivo de estas prestaciones es facilitar la integración social, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo personal de las personas mayores de 60 años que no realicen actividad remunerada alguna.

Tipo de prestaciones:

- Servicios personales en el domicilio.
- Servicio de comedor.
- Compra de alimentos.
- Arreglo y mejora de la vivienda o adaptación funcional del hogar.
- Adquisición y renovación de útiles del hogar.
- Adquisición de enseres y/o mobiliario
- Prótesis y órtesis.

## **7. Sistema de alertas**

Con la finalidad de establecer una sistemática en los controles temporales sobre el proceso de intervención social, en la Agenda del aplicativo Proservic se ha configurado un **sistema de alertas** que nos permite obtener información relativa a las siguientes cuestiones:

- El cumplimiento de los plazos establecidos en los proyectos de intervención familiar con menores declarados en riesgo.
- El seguimiento de los plazos establecidos en los cortes evaluativos de los programas de intervención, tales como el proyecto de intervención familiar con menores (PIF), el programa específico de inclusión (PEI) y otros.
- El control del vencimiento de plazos de las personas usuarias del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) acogidas a la situación de suspensión y/o baja temporal.
- Cualquier otro evento temporal que en su momento se estime significativo a lo largo del proceso de la intervención social.

## 8. Cuadro de Mando Integral

Los procedimientos de apoyo a la labores específicas de la dirección central y de las direcciones territoriales han sido materia de particular atención. La finalidad de estos procedimientos consiste en **la recogida sistemática de información sobre los resultados obtenidos** en la intervención social con la ciudadanía, así como su explotación e interpretación bajo parámetros de objetividad, exhaustividad y significación. Todo ello deberá facilitar y propiciar la toma de decisiones de dichas direcciones con vistas a la mejora continua en la gestión de la calidad de los Servicios Sociales Municipales.

La incorporación en el aplicativo Proservic de diferentes listados referidos a las características fundamentales de las actuaciones profesionales nos permite obtener y procesar la información necesaria para la descripción, análisis y valoración de las diferentes fases de la intervención social. Esta información se ha estructurado en los siguientes apartados:

1. Necesidades
2. Recursos
3. Diseño de proyectos y programas
4. Resultados
5. Impactos

## 9. Descentralización territorial de la gestión

Se persigue redistribuir las funciones relativas a la gestión de las prestaciones sociales básicas (SIOV) y a los programas específicos (Menores, Mayores, etc.) hacia los **Centros Territoriales de Servicios Sociales** de tal manera que:

- Se consiga una mayor eficacia en las políticas sociales al posibilitarse una **gestión integral** de las mismas en el territorio atendiendo a la población objetivo, a la vez que una gestión más cercana a la persona beneficiaria.
- La “**historia social**” informatizada se configura como un elemento central de articulación y coordinación de las políticas sociales en el territorio.
- Los Centros Territoriales asumirían una **mayor autonomía** en la gestión de todo el procedimiento administrativo, responsabilizándose de fases del mismo que hasta ahora realizaban únicamente los Servicios Centrales.
- El nuevo proyecto que está en curso en el área de Hacienda del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, denominado eLicita, relativo a un **sistema electrónico de contratación y gestión de los expedientes económicos**, tiene como uno de sus ejes la posibilidad de lograr un mayor grado de descentralización en la gestión de los expedientes económicos. En este orden de cosas, y debido a la naturaleza particularmente sensible y crítica de los tiempos de tramitación de los expedientes de ayuda económica, el área de Servicios Sociales debe proponerse como departamento piloto a la hora de la



aplicación de estos mecanismos electrónicos de descentralización. La integración del aplicativo Proservic con este nuevo sistema de gestión económica constituiría una plataforma sólida para alcanzar un alto grado de agilidad administrativa.

- Los **Servicios Centrales** tenderían en este contexto a especializarse, más que en la mera tramitación administrativa, en el seguimiento y control de los expedientes, y, en general, en la explotación de los datos de actividad y en su planificación.
- El Organigrama funcional del área de Servicios Sociales, incorporado en las Bases Mínimas de la Organización Funcional del Ayuntamiento (2008), guarda una adecuada congruencia con este planteamiento desde el punto de vista de la arquitectura organizativa. Es importante observar que se trata de un organigrama resultado de un debate y consenso entre el personal técnico de Servicios Sociales, y que recoge tanto los aspectos referidos a una mejor articulación de la descentralización funcional, como las tareas de planificación y diseño que deben reforzar a los Servicios Centrales (**Figura 2**).

#### **10. Incorporación del Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía al circuito de gestión de los servicios sociales**

Con este eje de actuación se pretende aprovechar **las potencialidades que ofrece el Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía** en su versión presencial, aunque aunque sin descartar los beneficios que ofrece el canal electrónico dirigido a la ciudadanía, como filtro sistemático que selecciona, inicia y ordena la gestión de las distintas prestaciones sociales. En este sentido supone que:

- Oferta una **primera y básica orientación a la ciudadanía** en la primera línea de atención administrativa por lo que a la cobertura de sus demandas y necesidades se refiere.
- **El inicio, en su caso, de la tramitación** correspondiente de acuerdo a los criterios formalizados en los distintos tipos de trámites, a través de los cuales el personal municipal es guiado mediante diálogos interactivos. Esta tramitación está también disponible online y en todos sus términos para cualquier persona del municipio con acceso a Internet. Simultáneamente, se produciría un **registro inmediato** de toda la documentación presentada por los ciudadanos, puesto que el Sistema Multicanal opera integrado con el Registro General de Entrada y Salida.
- La solicitud, tras el trámite inicial de registro, pasaría, directamente al aplicativo Proservic, puesto que su integración con el Sistema Multicanal posibilitará que esta transición se haga en condiciones de **completa continuidad**.
- **La Carpeta Ciudadana**, uno de los componentes que integran la Ventanilla Virtual del Sistema Multicanal, podrá proporcionar a la ciudadanía afectada información sobre el estado de tramitación de los expedientes de solicitud de prestaciones sociales. Este es otro de los posibles beneficios de la integración del Sistema Multicanal con Proservic.
- La necesidad de proceder a una **formación específica** de los administrativos de Servicios Sociales en el manejo del Sistema Multicanal, por la parte que se

refiere a los trámites específicos del área de Servicios Sociales, y a los criterios de manejo del Registro General y del Registro Departamental.

- El acceso al Sistema Multicanal conllevaría también la instalación de **Registros Departamentales** en todos los Centros Territoriales a efectos del adecuado control del flujo documental que se produce en el interior del Ayuntamiento y entre sus distintos departamentos. La descentralización de funciones antes comentada refuerza la conveniencia de disponer de estos registros para cada Centro Territorial de Servicios Sociales.
- La descentralización de las funciones administrativas en los Centros Territoriales junto a la incorporación del Sistema Multicanal a los circuitos de gestión, abreviarían los tiempos de gestión y respuesta y ahorrarían visitas de los usuarios a las oficinas municipales.

## 11. Formación y sensibilización

La implantación exitosa de un nuevo sistema de información y trabajo exige una cuidadosa preparación del **programa de formación** a los trabajadores y trabajadoras de Servicios Sociales. Nuestra experiencia habla de la necesidad de varios ciclos formativos conforme avanza la implantación práctica del sistema y se le incorporan novedades y mejoras funcionales. Se hace conveniente una adaptación particularizada de la formación atendiendo a la especialización profesional de los colectivos y a la implantación escalonada del sistema y de sus módulos específicos (Menores, Servicio de Ayuda a Domicilio, Animación Social, etc.), de manera que ello posibilite la construcción sólida del nuevo sistema a partir de sus bases troncales.

## 3. EL SAD Y LA GESTIÓN PÚBLICA INTEGRADA DE LOS SERVICIOS EXTERNALIZADOS

### 1. Panorámica general de los procesos públicos de externalización

Según la OCDE (2005) **el uso de las externalizaciones por parte de los sectores públicos de las democracias más avanzadas**, entendidas éstas como contratos que realizan los gobiernos con organizaciones privadas para la provisión de servicios a lo largo de un período prolongado de tiempo, tienen un significativo grado de implantación. Las estadísticas del citado organismo internacional recogen que el Reino Unido tiene el 80% de sus servicios públicos externalizados, el sector público de Estados Unidos de América alcanza casi un 65%, Noruega, Suecia, Suiza, Nueva Zelanda y Australia están en un porcentaje de entre el 50 y 60% de servicios públicos externalizados, España, Francia e Italia poseen en torno al 25%. Dentro de estas externalizaciones los servicios de carácter social forman una parte sustancial de las mismas (atención social, asistencia sanitaria y educación). La naturaleza de las organizaciones privadas que llevan a cabo los servicios externalizados de tipo social no siempre es la misma según los países, en Suecia, por ejemplo, suelen ser empresas privadas, mientras que en Nueva Zelanda predominan las organizaciones sin fin de lucro (Forsell y Lorén, 2007).

En **el caso del sector público español**, es reconocido por diversos estudios sobre el tema (Ramió Matas, 1999; Ramió y García, 2006; Ramió, Salvador y García, 2007; Salvador y Ramió, 2007) que las externalizaciones de servicios en los ayuntamientos españoles se han caracterizado en la mayor parte de los casos, de una parte, por su *carácter indiscriminado* y por la *carencia de evaluaciones específicas previas* en

términos de costes y beneficios públicos y, de otra, por entender la función de *control sobre tales contratos de un modo reactivo*, cuando no pasivo y anclado en el control administrativo a posteriori. La creación de valor sustantivo para la ciudadanía en términos de mejora del bienestar en los servicios públicos externalizados exige, por el contrario, una actitud activa, con iniciativa, de continua vigilancia e interacción con las empresas contratistas y con la misma ciudadanía.

En este orden de cosas, puede afirmarse que la experiencia habida en el seno del sector público local español a lo largo de las últimas décadas habla de que la provisión de un servicio público a través de la gestión indirecta o externalizada del servicio requiere, para que estas fórmulas de gestión se traduzcan en resultados socialmente satisfactorios o eficientes, de **nuevas capacidades organizativas en el seno de las corporaciones públicas**. Unas capacidades de gestión novedosas que no suelen verse favorecidas por la inercia histórica y las estructuras institucionales distintivas de las administraciones públicas locales. Por tanto, ha sido patente la ausencia de estrategia global y de capacidades de gestión integrada respecto a los procesos de externalización, y otras modalidades de contratación y colaboración externa.

A estos efectos, y en consonancia con las numerosas experiencias de integración empresarial en el sector privado, la disponibilidad de un sistema municipal de información adaptado a estas nuevas necesidades de gestión aparece como un requisito indispensable para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos y unos resultados socialmente óptimos. **La interoperatividad informática basada en estándares abiertos entre la empresa adjudicataria y el Ayuntamiento, y la apertura de canales de interacción con la ciudadanía** posibilitan, en este orden de cosas, las vías esenciales para lograr la necesaria progresión en la mejora de la calidad del servicio (**Figura 3**).

En todo caso, entendemos que la problemática de la gestión pública de las externalizaciones debería encuadrarse en el caso más general de **la capacitación para gestión de redes sociales y económicas**. Ello es así porque el marco de la gestión de redes posibilita un enfoque global y articulado frente a la versatilidad de relaciones contractuales y de actores intervinientes en las mismas (Ingraham y Lynn, 2004; Agrandoff, 2007; Klijn, 2005; Ramió Matas, 2005). Esta gestión de redes sociales y económicas constituye un rasgo característico de la llamada *gobernanza democrática o relacional*, la cual viene siendo demandada por numerosos analistas y organismos internacionales como una necesaria evolución del modo público de gobernar para hacer frente al complejo dinamismo de las sociedades contemporáneas.

## **2. Problemática específica de la gestión de los servicios sociales externalizados**

El análisis más ortodoxo de las externalizaciones obedece al **enfoque llamado transaccional o contractual**. Este enfoque está basado en las siguientes premisas (Forsell y Lorén, 2007):

- Centralidad de los contratos y de las condiciones que especifican.
- Importancia de la competencia entre proveedores que optan por un contrato.
- Objetivo principal de minimizar los costes del servicio.
- Necesidad de una especificación en detalle de las tareas a que obliga el contrato para facilitar el control de la ejecución del mismo.
- Privilegiar los mecanismos de control y seguimiento desde una posición de desconfianza frente a posibles comportamientos oportunistas por parte del contratista.

Según esta orientación, la conveniencia o no de llevar a efecto un contrato externalizado deberá depender básicamente de una **comparación entre los costes de la producción interna y los costes de la externalización**. Para efectuar un análisis previo con rigor de dicha comparación habría que desglosar los costes de la externalización en los siguientes aspectos (Vining y Weimer, 2005):

- **Los costes de negociación** que dependen de: el diseño y especificación del contrato; la gestión del control de resultados del contrato; la gestión de los cambios en las condiciones posteriores a la suscripción del contrato; la resolución de las disputas y fricciones en el curso de la ejecución del contrato.
- **Los costes del oportunismo** que se deriva de las ventajas informativas que posee la empresa contratista frente a la Administración Pública en cuanto a las circunstancias precisas en que se desarrollan los servicios.
- **Los costes propios de la producción externa** vinculados a:
  - **El grado de complejidad de las tareas** que dificultan su especificación y transparencia informativa. Esta complejidad puede conllevar también conocimiento especializado en la empresa contratista que está fuera del alcance del sector público. Todo lo cual incrementaría los costes vinculados a comportamientos oportunistas.
  - **El grado de competencia en el procedimiento abierto de contratación** que puede variar de modo significativo según sectores y actividades. Un bajo grado de competencia elevaría considerablemente los costes de la externalización puesto que no asegura un resultado eficiente del proceso de contratación.
  - **La posibilidad de economías de escala** por parte de la empresa contratista debido a su especialización, tamaño, implantación en el sector, centralización de actividades y tecnología empleada. La posibilidad de economías de escala minoraría los costes de la externalización haciéndola más atractiva para el sector público.
  - La dificultad para construir capacidades organizativas dentro del sector público con el fin de controlar la calidad y eficacia de los servicios prestados externamente. Estas capacidades requieren personal público experto y sistemas de información adaptados a la interacción con las empresas y los usuarios finales de los servicios.

No obstante, y sin que este enfoque deje de tener vigencia en el ámbito de los servicios sociales, **la naturaleza de estos servicios**, y de los servicios en general, plantea que la aplicación de tal enfoque puede tener insuficiencias prácticas debido a que los servicios son (Kotler, 2005):

- Intangibles: no pueden ser almacenados y hay que llevarlos a efecto al momento en que se requieren.
- Heterogéneos: no siempre se prestan de la misma manera, las circunstancias de su prestación varían.
- Inseparables: el usuario, ciudadano o ciudadana, receptor del servicio, forma parte ineludible del propio proceso de prestación, sin su participación la prestación difícilmente puede completarse.

- **Perecederos:** el consumo del servicio acaba con el mismo proceso de su prestación.

De esta valoración crítica, y como respuesta a la misma, surge un enfoque alternativo o complementario, según la orientación que se adopte, al enfoque transaccional o contractual: **el enfoque relacional** de entender la gestión pública de los servicios externalizados.

El enfoque relacional tiene como principales fundamentos los siguientes (Forsell y Lorén, 2007):

- Necesidad de una cierta continuidad en las relaciones entre la Administración Pública y las organizaciones externas.
- Promover la confianza y la dependencia mutua.
- Potenciar la comunicación formal e informal entre la organización pública y la privada.
- Asegurar la flexibilidad del servicio respecto a las necesidades y demandas ciudadanas.

Esta orientación se traduce operativa y materialmente en:

- **El desarrollo de sistemas de información que interoperen** de forma sustantiva, garantizando el intercambio de flujos de información significativos entre la organización pública y la privada con relación a las actividades en curso.
- La instauración de procedimientos de **evaluación sistemática** de las actividades.
- **La transferencia y acumulación de conocimiento** a resultas del aprendizaje continuo que genera el trabajo conjunto público-privado.
- La creación en el sector público de **capacidades para lidiar con eficacia con la gestión de redes de colaboradores.**

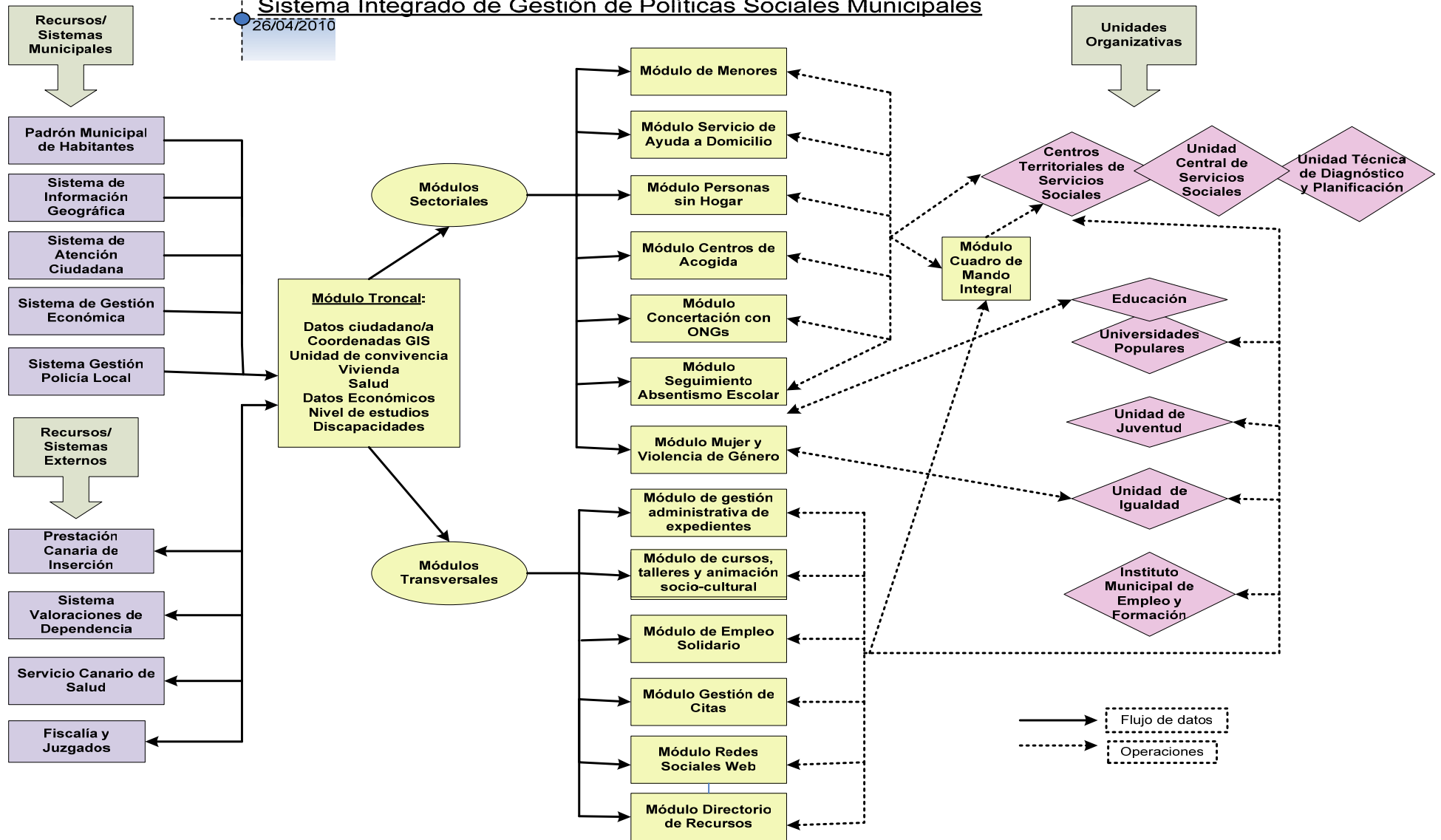
Las Palmas de Gran Canaria a 23 de octubre de 2010

## **Referencias bibliográficas**

- Agranoff, Robert (2007): *Managing withing Networks. Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Forssell, Anders y Norén, Lars (2007): *(The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand*. En Christensen, Tom y Laegreid (2007): *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Gobierno Vasco (2009): *Diagnóstico social e intervención. Herramienta para el Trabajo Social*. Victoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Ingraham, Patricia W. y Lynn, Jr., Laurence E. (editores) (2004): *The Art of Governance. Analyzing Management and Administration*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Klijn, Erik-Hans (2005): *Networks and Inter-Organizational Management. Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management*. En Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Kotler, P. (2005): *Principles of Marketing*. New Jersey: Pearson Higher Education.
- OECD (2005): *Modernising Government: The way forward*. Paris: OCDE.
- Ramió Matas, Carles (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., y Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió Matas, Carles (2001): *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional*. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia*, nº 021.
- Ramió Matas, Carles (2005): *Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial*. *Sistema: revista de ciencias sociales*, nº 184-185, 2005.
- Ramió, Carles y García, Oriol (2006): *La externalización de los servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada*. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia*, nº 035, junio 2006.
- Ramió, Carles; Salvador, Miguel y García, Oriol (2007): *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña: mundo local y mundo autonómico*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2007): *Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave*. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, nº 77, 2007.
- Vining, Aidan R. y Weimer, David L. (2005): *Economic Perspectives on Public Organizations*. En Ferlie, E., Lynn Jr. L. E. y Pollitt, C. (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

# Sistema Integrado de Gestión de Políticas Sociales Municipales

26/04/2010

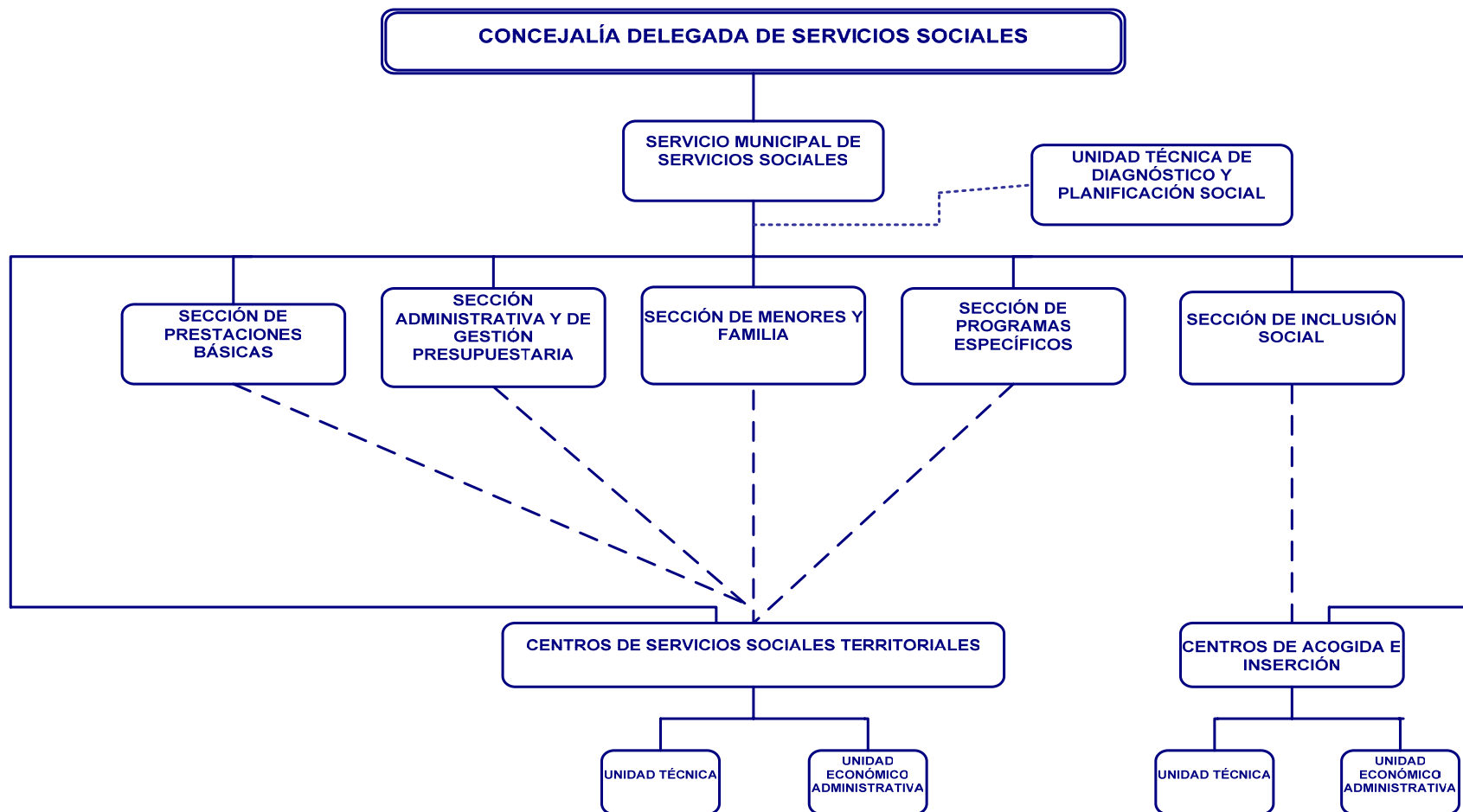


**Figura 1**

**Figura 2**



**ÁREA DE GOBIERNO DE EDUCACIÓN, SERVICIOS SOCIALES, DEPORTES Y TURISMO**





**Figura 3**

