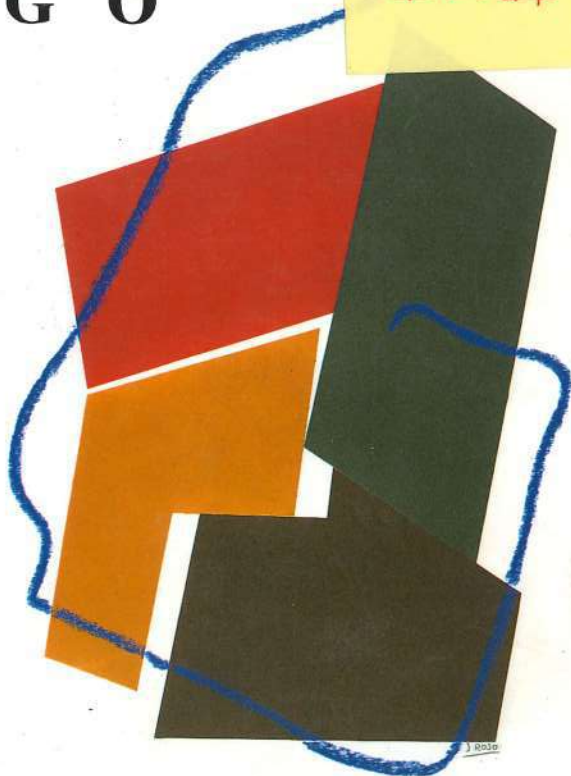


6, 7 y 8 de Abril

1 9 9 5

L U G O

Está en
bibliografía
CAP. II.



VI JORNADAS DE
SERVICIOS SOCIALES
EN EL MEDIO RURAL

MEDIO RURAL

2

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFI-
CIALES DE INGENIEROS Y TRABAJO
SOCIALES DE VENEZUELA
05 AGO. 2003
ENTRADA n.º _____

CAPIT
TS
+ Causa/o

**VI JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES
EN EL MEDIO RURAL (Ponencias)**

**Edita: Servicio de Publicaciones
Diputación Provincial
San Marcos, s/n. 27001 LUGO**

Diseño Portada: JAVIER ROJO

**Imprime: TALLERES GRÁFICOS DIPUTACIÓN PROVINCIAL
C/ San Marcos, 8
27001 LUGO**

**I.S.B.N. 84-8192-050-9
Dep. Legal: LU-396/95
Impreso en Lugo (Galicia)
ESPAÑA
1995**

INDICE

| | |
|---|-----|
| Agradecimientos | IX |
| Organización | X |
| | |
| INAUGURACIÓN: Discurso del Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, D. Manuel Fraga Iribarne. Intervención de la Sra. Presidenta del Consejo General de Col. Of. de D.T.S. y AA.SS., Dña. Carmen Guerra Muñoyerro | 13 |
| <i>INAUGURACIÓN: Discurso do Sr. Presidente da Xunta de Galicia, D. Manuel Fraga Iribarne. Intervención da Sra. Presidenta do Consello Xeral do Col. Of. de D.T.S. e AA.SS., Dña. Carmen Guerra Muñoyerro</i> | 271 |
| | |
| Documento del Comité Científico: "Pautas para el análisis y la reflexión" | 21 |
| <i>Documento do Comité Científico: "Pautas para a análise e a reflexión"</i> | 279 |
| | |
| I PONENCIA: "Impacto de las Políticas Sociales de la Unión Europea en el Medio Rural". José María Casado Raigón | 31 |
| <i>I PONENCIA: "Impacto das Políticas Sociais da Unión Europea no Medio Rural". José María Casado Raigón</i> | 289 |
| | |
| MESA REDONDA I PONENCIA: | |
| - "El Impacto de la Política Europea en la Política Social Inglesa". Andrew Baugh | 67 |
| - " <i>O Impacto da Política Europea na Política Social Inglesa</i> ". Andrew Baugh | 315 |
| - "Papel de los Trabajadores/as Sociales en las experiencias de desarrollo de programas europeos en España". M. ^a Mercé Canet Ponsa | 73 |
| - " <i>Papel dos Traballadores/as Sociais nas experiencias de desenvolvemento de programas europeos en España</i> ". M. ^a Mercé Canet Ponsa. | 323 |
| - "Políticas Sociales y Mundo Rural: Dinámicas y Desafíos al Servicio Social". Ana Isabel Entrudo y María do Rosário Serafím. | 93 |
| - " <i>Políticas Sociais e Mundo Rural: Dinámicas e Desafíos ó Servicio Social</i> ". Ana Isabel Entrudo e María do Rosário Serafím. | 341 |
| - "Política Francesa y Política Social Europea". Marie Madeleine Soigneux | 105 |
| - " <i>Política Francesa e Política Social Europea</i> ". Marie Madeleine Soigneux | 353 |

| | |
|--|------------|
| II PONENCIA: "Diez Años de Servicios Sociales en el Medio Rural. Análisis de Perspectivas". M. ^a Patrocinio Las Heras Pinilla | 115 |
| <i>II PONENCIA: "Dez Anos de Sericios Sociais no Medio Rural. Análise de Perspectivas". M.^a Patrocinio Las Heras Pinilla</i> | <i>361</i> |
| III PONENCIA: "Organización, Estructura y Competencias de Ayuntamientos y Diputaciones". Elvira Cortajarena Iturrioz". | 137 |
| <i>III PONENCIA: "Organización, Estructura e Competencias de Concellos e Deputacións". Elvira Cortajarena Iturrioz".</i> | <i>381</i> |
| MESA REDONDA III PONENCIA | |
| - Manuel Aguilar López. | 179 |
| - Manuel Aguilar López | 407 |
| - "Organización, Estructura y Competencias de Diputaciones y Ayuntamientos". Jesús Mañueco Alonso | 191 |
| - "Organización, Estructura e Competencias de Deputacións e Concellos". Jesús Mañueco Alonso. | 413 |
| - "La Acción y Coordinación en Servicios Sociales". María Teresa Mogín Barquín | 201 |
| - "A Acción e Coordinación en Servicos Sociais". María Teresa Mogín Barquín | 423 |
| IV PONENCIA: "Aportaciones de los Trabajadores Sociales a los Servicios Sociales en el Medio Rural". Andrés Hernández Mourinho, Aurelio Lascorz Fumanal, Jorge Sánchez Bellido | 215 |
| <i>IV PONENCIA: "Aportacións dos Traballadores Sociais aos Servicos Sociais no Medio Rural". Andrés Hernández Mourinho, Aurelio Lascorz Fumanal, Jorge Sánchez Bellido.</i> | <i>435</i> |
| CLAUSURA: Discurso de la Presidenta del Comité Organizador, Dña. Julia A. García Álvarez | 263 |
| <i>CLAUSURA: Discruso da Presidenta do Comité Organizador, Dña. Julia A. García Álvarez</i> | <i>479</i> |

AGRADECIMIENTOS

El Consejo General de Colegios Oficiales de D.T.S. y AA.SS. y "O Colexio Oficial de Diplomados en Traballo Social de Galicia, agradecen la colaboración de:

- XUNTA DE GALICIA:
 - Consellería de Sanidade e Servicos Sociais.
 - Consellería de Familia, Muller e Xuventude: Dirección Xeral de Familia.
 - Consellería de Educación e Ordenación Universitaria: Dirección Xeral de Política Lingüística. Secretaría Xeral para o Turismo.
 - Consellería de Xusticia, Interior y Relacións Laborais.
 - Consellería de Cultura.
- EXCMO. CONCELLO DE LUGO.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES.
- DEPUTACIÓN PROVINCIAL DE LUGO.
- DEPUTACIÓN DE A CORUÑA.
- FUNDACIÓN "PAIDEIA".
- FUNDACIÓN "BARRIÉ DE LA MAZA".
- UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA. Campus de Lugo.
- JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL.

ORGANIZACIÓN

COMITÉ ORGANIZADOR:

PRESIDENTA: Julia A. García Álvarez.
VOCALES: M.^a Elisa Fernández Pampillón
Concepción Rancaño Osorio
Pura Vázquez Vázquez
M.^a José Zurita Villamuza

COMITÉ CIENTÍFICO:

COORDINADOR: Leonardo Pérez Rodríguez
VOCALES: M.^a Xesús Abeal Abeledo
Miren Amilibia Urzelai
Fco. José Andrés Arseguet
M.^a Teresa Garcés Oróñez
Margarita Pardo Alfaro

VOCAL DE ENLACE CON EL COMITÉ ORGANIZADOR:
Julia A. García Álvarez

SECRETARÍA TÉCNICA:

Flora Agúndez Prieto
Javier Ron Pereiro

DISEÑO:

Ana Mazoy Fernández
Javier Rojo Barba

PANCARTAS Y APOYO GRÁFICO:

Quique Bordell.

TRADUCCIÓN SIMULTÁNEA:

Eduardo Díaz Herráiz (Inglés)
Eladía Diéguez Vázquez (Portugués)
Dolores Piñana Ferreiro (Francés)

TRADUCCIÓN AL GALLEGO:

Ana Carreira Varela
Eladía Diéguez Vázquez
Andrés Hernández Mourinho

EQUIPO VOLUNTARIO DE APOYO:

José Antonio Álvarez Bouzas
Carmen Argiz Ledo
Blanca Arrojo Farelo
M.^a Isabel Castelo González
M.^a José Castro Álvarez
Susana Fernández Iglesias
Sagrario Fernández Méndez
M.^a Cristina García Basanta
Montserrat García Estévez
M.^a del Carmen García Fernández
M.^a Cristina Goás Fernández
Ana González Díaz
Olga González Yebra
Margarita Lemos Teijeiro
M.^a Xesús López Barreal
Lucía Míguez López
Eva M.^a Paz Bermúdez
Dolores Piñana Ferreiro
Begoña Sánchez Roura
Ángeles Sanmartín Fernández
Ana Isabel Torres Fernández
Carmen Vázquez Martínez

INAUGURACIÓN

Discurso del Sr. Presidente de la Xunta de Galicia,
en la Inauguración de las
"VI Jornadas de Servicios Sociais no Medio Rural"
(Lugo, 6 de abril de 1995 - 10'00 horas)

Excelentísimos e ilustrísimos señores; señoras y señores:

La mejora de la calidad de vida y la corrección de las desigualdades entre los ciudadanos constituyen un objetivo básico para la consolidación de un Estado social y democrático, tal como se define en la Constitución española y se pretende llevar a cabo en nuestra Comunidad Autónoma de Galicia, que tiene exclusiva competencia en materia de asistencia social, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, y en correspondencia estricta, sin duda, con lo indicado en la Constitución.

En consecuencia, para cumplir ese objetivo fundamental, -del modo más adecuado a nuestra realidad territorial, cultural y socioeconómica-, se promulgó la Ley 4/1993, de Servicios Sociales para Galicia. Una ley que justifica la acción coordinadora de nuestra Administración autónoma en materia asistencial; es decir, en busca de un mundo mejor y más justo. Porque, en suma, para esa misión de "garantizar la igualdad y la calidad de vida para todos, especialmente para los más desprotegidos", y con el debido respeto a las diferencias culturales y a "la iniciativa de la Sociedad", se ha configurado democráticamente el "Estatuto de autonomías", el cual -del mismo modo que pudo ver Aristóteles a la "polis" o "ciudad-estado" de su tiempo-, "surgió por causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien".

De todos modos, en ese objetivo de procurar las condiciones para vivir bien es necesario conocer las necesidades y demandas que surgen en el seno de una

Comunidad, las cuales son diferentes, según sean las características socioeconómicas del territorio sobre el que se asienta, aplicando programas de actuación específicos, en función de las peculiaridades de cada sector de población, para procurar la respuesta más idónea a cada caso concreto.

Así pues, cualquier planificación de los Servicios Sociales ha de tener en cuenta la existencia de realidades territoriales claramente diferenciadas, en las que se distinguen los ámbitos de lo rural y de lo urbano, los cuales se manifiestan en nuestra Comunidad Autónoma con claros contrastes.

Galicia ha sido, hasta hace poco tiempo, de modo predominante, una sociedad rural. Sin embargo, los movimientos migratorios hacia el exterior, el continuo proceso de urbanización hacia áreas insuustrializadas del litoral, así como el progresivo descenso del índice de natalidad que se ha venido registrando en las últimas décadas, han producido una mutación evidente en el escenario socioeconómico del medio rural gallego.

Actualmente nos encontramos ante una sociedad rural, que si bien ha tenido acceso a servicios y mejoras en facetas educativas, sanitarias, de infraestructuras viarias o de comunicación, continúa presentando una serie de carencias y problemas que le impiden alcanzar un nivel de desarrollo más alto, en plano de igualdad con respecto a otros ámbitos.

En concreto, el sector rural en Galicia cuenta con un alto porcentaje de población envejecida -uno de los más elevados del conjunto de la Unión Europea-, integrado por pensionistas en su mayoría de rentas bajas, que habita en pequeños núcleos de población, en viviendas que no siempre reúnen las deseables condiciones de habitabilidad.

Y, además, nos hallamos también ante una situación de crisis de la familia extensa, que pone en peligro el modelo de protección primario, basado en lazos familiares y en el sentimiento de solidaridad, que caracterizó siempre al mundo rural.

Esta nueva configuración sociodemográfica de nuestra población rural exigen una adaptación de los sistemas de intervención social a las actuales circunstancias. Porque aunque esta Comunidad Autónoma no es ajena al fenómeno de la aparición de las "nuevas formas de pobreza", que surgen en las zonas industrializadas, en las que se hallan casi el 50% de los beneficiarios de la Renta de Integración Social de Galicia, observamos también, como contrapunto, que es en las zonas rurales, -en los municipios con menos de diez mil habitantes-, donde se registra el segundo nivel de pobreza, con un 30% de perceptores del salario social.

Por todo ello, ante el conocimiento de tal situación, surgió en Galicia una nueva configuración del sistema de Servicios Sociales, plasmado en la Ley 4/1993. Basada

en los principios de descentralización, prevención, participación y solidaridad, esa Ley atribuye expresamente competencias institucionales a los Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidad Autónoma, además de establecer los contenidos que constituyen la oferta del sistema de Servicios Sociales, estructurado en los niveles de *atención primaria y especializada*.

La apertura a toda la Comunidad de los Servicios de atención primaria, implica que los Ayuntamientos -por constituir el nivel de Administración más próximo a los ciudadanos-, adquieran un protagonismo esencial en la creación y gestión de los servicios sociales. Y a este respecto, cabe señalar que la Ley contempla como funciones propias de la atención primaria la prevención, detección y análisis de las necesidades, la información y orientación, así como la integración e inserción en el medio y, sobre todo, la animación y el desarrollo comunitario.

Las acciones realizadas durante los últimos años, a través del Plan Concertado, han permitido la generalización de estos servicios en todos los municipios de nuestra Comunidad. Desde 1988 se destinaron quince mil millones de pesetas -entre las Administraciones locales, autonómica y central- para la financiación de los Servicios Sociales de atención primaria de los Ayuntamientos. Y la Comunidad Autónoma ha subvencionado, para tal cometido, a 423 profesionales.

Por otra parte, la Ley atribuye a las Diputaciones provinciales la garantía de la prestación, integral y adecuada, de los servicios de atención primaria, en sus respectivos territorios provinciales, así como el apoyo económico y el asesoramiento técnico a los Ayuntamientos, especialmente a los que cuentan con menos de 20.000 habitantes. Y además, a las Diputaciones también les compete la creación de servicios a nivel especializado, cuyo ámbito de actuación supere al municipio.

Sin duda, tal distribución de competencias comporta la necesidad de implantar altos grados de colaboración técnica, económica y humana entre las Administraciones autonómica y local, para lograr una implantación generalizada y eficaz de los servicios, en los distintos niveles de atención.

La consecución de ese objetivo exige, necesariamente, la potenciación de las actuaciones locales y la participación de los Ayuntamientos en la cofinanciación de los servicios, mediante la consignación en sus presupuestos de partidas específicas, al menos en los porcentajes mínimos que establece la Ley, que permitan tanto la evolución futura del sistema, como la implantación de nuevos programas o la modificación de los ya existentes.

De todos modos, aunque el fortalecimiento de la red social de atención y la coordinación y cooperación interadministrativas constituyan los pilares claves del sistema, son los trabajadores, en las distintas áreas de los servicios sociales, los verdaderos artífices de su ejecución.

Por ello, en aplicación de una política social integradora, que permita la normalización de las condiciones de vida de los ciudadanos en su propio entorno, la Xunta de Galicia prevee la creación de equipos interdisciplinarios, variables en su composición, conforme a las demandas y características socio-demográficas de los ámbitos en los que actúan.

Este nuevo enfoque, nos compromete a prestar un apoyo decidido a los profesionales, proporcionándoles medios de formación continuada, la creación de foros para el intercambio de experiencias y, sobre todo, la dotación de estructuras estables para dar continuidad a su labor.

Conocemos bien la trascendencia de las tareas que los profesionales del Trabajo Social llevan a cabo. Y consecuentemente deseamos que estas "VI Jornadas de Servicios Sociais no Medio Rural" supongan fructíferos intercambios de experiencias e iniciativas, para lograr lo que, en definitiva, pretendemos todos con el máximo ahinco: **que la Comunidad exista para que todos puedan vivir bien.**

Así pues, con la expresión cordial de tales deseos, declaro oficialmente inauguradas las "VI Jornadas de Servicios Sociais no Medio Rural".

MUCHAS GRACIAS

Intervención de D.^a Carmen Guerra Muñoyerro,
Presidenta del Consejo General de Colegios Oficiales
de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Excelentísimo Señor. Ilustrísimos Señores e Ilustrísima Presidenta del Colegio Oficial de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales de Galicia, compañeros, compañeras y amigos:

Es una gran satisfacción para el Consejo General de Colegios Oficiales de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales celebrar las VI Jornadas Nacionales de Servicios Sociales en el Medio Rural, por lo que representan para los trabajadores sociales y los restantes profesionales de los Servicios Sociales Básicos, así como para los responsables de estos servicios, en las distintas Administraciones Públicas, para los Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, y para el propio Consejo General al que represento, porque significa avanzar en la trayectoria iniciada en 1985, hace ahora diez años. El Consejo General desde esa fecha ha venido organizando estas Jornadas de ámbito estatal, en colaboración con los respectivos Colegios territoriales en cuyas demarcaciones geográficas se han celebrado. Gracias al ofrecimiento y valiosa colaboración del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Galicia, se celebran las VI Jornadas en esta Comunidad Autónoma que hoy nos acoge, así como por el apoyo y la colaboración de las distintas Administraciones Públicas, especialmente de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales, de la Xunta de Galicia, y en particular de su Presidente, que nos acompaña en este acto, y de varias de sus Consellerías; de la Universidad de Santiago de Compostela, en cuyo Campus de Lugo se celebran estas Jornadas, de las Diputaciones de Lugo y de La Coruña, y del Ayuntamiento de Lugo, sin olvidar a las diversas fundaciones gallegas.

La finalidad de estas Jornadas ha sido, desde su inicio, facilitar a los trabajadores sociales de los servicios sociales del medio rural y a aquellos otros profesionales que trabajan en los mismos, un espacio para el análisis, la reflexión y el debate sobre las necesidades sociales de la población rural y el trabajo social que se desarrolla, para sistematizar las experiencias y evaluar la adecuación de los recursos a las necesidades. Esto ha permitido avanzar en la metodología de la intervención social, producir modificaciones en la organización y funcionamiento de los servicios sociales rurales para que estos sean más operativos, y tratar de promover los

recursos necesarios -cuantitativa y cualitativamente- que posibiliten dar respuestas adecuadas a la evolución de las necesidades sociales rurales.

La justificación de haber promovido el Consejo General de Colegios Oficiales de Trabajadores Sociales este espacio profesional, y de continuar manteniéndolo, se encuentra fundamentalmente en dos aspectos:

- En la implicación de los asistentes sociales y actuales trabajadores sociales, y de nuestra organización colegial, en el establecimiento y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales.
- En las peculiaridades que revisten los Servicios Sociales de atención básica -o primaria- en el medio rural, entre las que destacan la polivalencia de funciones de los trabajadores sociales, y el aislamiento a que están sometidos los mismos.

En relación con el primer aspecto, voy a destacar algunos datos significativos: en 1979, la constitución de los ayuntamientos democráticos posibilitó que se empezasen a organizar los primeros Departamentos Municipales de Servicios Sociales, directamente impulsados por grupos de asistentes sociales que venían trabajando en esta línea. A su vez, el IV Congreso Estatal de Asistentes Sociales, -Valladolid 1980- organizado por la Federación de Asociaciones de Asistentes Sociales (FEDAAS), bajo el lema "Por unos Servicios Sociales para todos", tuvo un especial significado por lo que aportó a la política social, y en particular a la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales. En este Congreso los Asistentes Sociales nos posicionamos profesionalmente por la superación de la beneficencia pública, dejando paso al ejercicio de los derechos sociales reconocidos por la Constitución de 1978, y entre ellos, al derecho subjetivo a los Servicios Sociales, de carácter universal -es decir, para todos los ciudadanos- y de implantación descentralizada. Se tenía, y se tiene en cuenta, que con el estado democrático el ciudadano es activo y participa en el proyecto social y en la consecución de sus derechos constitucionales, a diferencia de la pasividad que caracterizaba al ciudadano de la etapa anterior.

A partir de 1982, se inició en las Comunidades Autónomas la etapa de establecimiento y desarrollo de los Servicios Sociales de Atención Básica, mediante dos ejes jurídicos fundamentales: las Leyes autonómicas de Servicios Sociales -1982/1992, en cuya elaboración también participaron activamente los trabajadores sociales, y la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local, por la que se atribuye a la Corporación Local la competencia de la prestación de Servicios Sociales, y a su vez, se reconoció el derecho de los vecinos de los respectivos municipios a utilizar dichos servicios, y, en su caso, a exigir la prestación de los mismos.

En ese mismo año 1985, cuando el Consejo General organiza las I Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural (Aragón), continuando la trayectoria de participación en la implantación y el desarrollo de este nuevo Sistema Público: desde la preocupación profesional por debatir sobre la estructura básica de los Servicios Sociales en el Medio Rural, y sobre el papel de las Administraciones Públicas en la implantación de estos servicios. A su vez, se trataba de proporcionar, mediante estas Jornadas formación específica a los profesionales que accedían a este nuevo campo de intervención social. Estas I Jornadas, así como las II (Andalucía), supusieron un importante avance en el diseño teórico conceptual de la estructura de los Servicios Sociales Básicos en el Medio Rural.

Desde entonces las sucesivas Jornadas han servido para avanzar en esas direcciones: la configuración de los Servicios Sociales Rurales, la formación y la conceptualización de las experiencias obtenidas.

En 1988, las III Jornadas Rurales (Extremadura) se centraron en las "Prestaciones básicas que el Sistema Público de Servicios Sociales debía garantizar en el medio rural", en el marco del Plan Concertado que, en ese mismo año, se puso en marcha desde la Dirección General de Acción Social, para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales, que ha permitido desarrollar el Sistema Público de Servicios Sociales con elementos para todo el territorio nacional. Lo que significa que se haya conseguido un desarrollo regional equilibrado, dentro de cada Comunidad Autónoma un equilibrio entre los Servicios Sociales urbanos y los rurales: las acusadas diferencias en dotación de medios materiales y humanos es una realidad demasiado frecuente.

En las IV Jornadas (La Rioja) se planteó como objetivo profundizar en la estructura de la red básica, es decir, en la tipología de equipamientos de los Servicios Sociales Rurales, y en la metodología de trabajo social en este entorno. Las V Jornadas celebradas en Castilla-La Mancha, sirvieron para reflexionar sobre la propia situación del Trabajo Social y la dimensión que ha alcanzado el Sistema Público de Servicios Sociales en el Medio Rural.

Hoy, con las VI Jornadas Nacionales de Servicios Sociales que se inauguran, se pretende contribuir a encontrar respuestas de futuro, para así orientar la actuación de los profesionales que trabajan en este medio, profundizando en las siguientes cuestiones:

La consolidación de los Servicios Sociales en las poblaciones rurales, en plano de igualdad con las poblaciones urbanas, desde la solidaridad interterritorial y la garantía de igualdad de oportunidades en el derecho de acceso de los ciudadanos a los recursos sociales.

- El compromiso de los profesionales de los Servicios Sociales con el medio rural, en permanente contacto y cercanía con los problemas de los ciudadanos, articulando las respuestas adecuadas e interviniendo en el ámbito familiar con dinámicas dirigidas a favorecer procesos convivenciales e integración-pertenencia.
- Potenciación de "lo rural" como espacio donde coexistan la naturaleza y actividades económicamente productivas, revalorizándolo y revitalizándolo.

Por ello, agradecemos a todos los asistentes, ponentes, e integrantes de los talleres, su participación en estas VI Jornadas por su inestimable aporte al derecho subjetivo de todos los ciudadanos a los servicios sociales en la realidad.

MI

El análisis en profundidad y abordar una reflexión serena sobre la evolución de los Servicios Sociales en los últimos 10 años se hace necesario partir de la realidad donde intervenimos y, en este sentido se puede hablar de una realidad cambiada en lo que se refiere al Medio Rural y Urbano.

En conclusión, de tomar en consideración aquellos aspectos de reflexión y el posicionamiento profesional ante los cambios de nuestro trabajo.

Logros alcanzados, pero a su vez hay que tener en cuenta con unos Servicios Sociales que se adaptan a la Unión Europea. Ello supone un cambio estructural, también profesional.

Finalmente a tres cuestiones de las que afectan a nuestro país a EUROPA y el Medio Rural; el nuevo papel de las comunidades autónomas; y la aportación de los últimos años.

Medidas para hacer frente al pluralismo y la diversidad fundamental.

995.

Para hacer un análisis en profundidad y abordar una reflexión serena sobre la evolución de los Servicios Sociales en los últimos 10 años se hace necesario partir de las características de la realidad donde intervenimos y, en este sentido se puede partir de una realidad diferenciada en lo que se refiere al Medio Rural y Urbano.

Se trataría, más que de llegar a conclusiones, de tomar en consideración aquellos elementos que hagan posible la reflexión y el posicionamiento profesional ante los retos que, sin duda, han de afectar a nuestro trabajo.

Hemos de sentirnos orgullosos de los logros alcanzados, pero a su vez hay que considerar la posibilidad de que nuestro país cuente con unos Servicios Sociales equiparables a los del resto de países de la Unión Europea. Ello supone un compromiso y apuesta, no sólo de carácter Institucional, también profesional.

Estas VI jornadas han de dar respuesta necesariamente a tres cuestiones de las que dependerá nuestro futuro: la pertenencia de nuestro país a EUROPA y el impacto de las políticas sociales de la Unión en el Medio Rural; el nuevo papel de la Administración Local y su relación con el Estado y las comunidades autónomas en lo que a organización, estructuras y competencias se refiere; y la aportación de los/as Trabajadores/as Sociales a este medio en los últimos 10 años.

Se impone el diálogo de "todos/as" desde las realizaciones alcanzadas para hacer posible, en definitiva, una sociedad más justa y solidaria, desde el pluralismo y la democracia y donde los servicios sociales tienen que desarrollar un papel fundamental que invitamos a que hagais individualmente y en grupo.

LUGO (GALICIA), Abril 1995.

Las NOTAS que a continuación se exponen suponen la síntesis de distintos trabajos elaborados por profesionales de los servicios sociales, que han servido de base teórica al Comité Científico para la confección del Programa.

Nuestro sincero agradecimiento a cuantos en sus escritos hacen aportaciones desde su trabajo cotidiano, con ello contribuyen a consolidar el Sistema de Servicios Sociales en nuestro país.

CONTEXTO Y SITUACIÓN DE PARTIDA DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

- Con la aprobación de la Constitución se inicia un proceso de democratización de las Instituciones que afectará a todos los ámbitos de la vida pública —Elecciones Locales 1979/Creación de las Comunidades Autónomas.
- El período de bonanza que supone la consolidación democrática favoreció el destierro de la Beneficencia y Asistencia Social y la evolución de los Servicios Sociales, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.
- Desigual desarrollo e implantación en la Administración Local y Comunidades Autónomas (CCAA).
- Aparición del concepto Servicios Sociales en el Medio Rural, lo que posibilita un desarrollo de los Servicios Sociales en un contexto donde no existían.
- Servicios Sociales Comunitarios como cauce a otros servicios.
- Servicios Sociales como impulsores de la agrupación de municipios.
- Multiplicidad de organismos públicos que concurren en un mismo espacio, a lo que se une un despegue cada vez más fuerte de entidades privadas e iniciativa social.
- Criterios estandarizados en baremos aplicados indistintamente al Medio Rural/Urbano.
- La aparición del Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales en la Administración Local viene a confirmar y afianzar el proceso indicado, suponiendo una garantía de continuidad.

UNA UNIÓN EUROPEA EN CONSTRUCCIÓN.

- La tan reciente incorporación de España a las Comunidades Europeas e inicio de la Unión supone un afianzamiento de la Democracia y participación en instituciones supranacionales.

- Es imprescindible analizar el medio rural en el contexto europeo y mundial —mundialización de los mercados—. ¿Qué modelo de desarrollo dirige el futuro de nuestros pueblos?

- La competitividad como clave del desarrollo.
- Europa también tiene NORTE/SUR. Las mismas CCAA/Regiones presentan desigualdades. La periferia de la ciudad repite esa dualidad.
- ¿Una Política Social Europea?
- Hacia un nuevo modelo de comunicación Ciudad/Medio Rural.
- Nuevo concepto de desarrollo sostenible y solidaridad aplicado al Medio Rural.
- Programas integrales y coordinados de forma interinstitucional y no sectorizados ni desarraigados.
- Los Servicios Sociales contribuyen al desarrollo socio-económico de los pueblos, desde los postulados de la Ecología Social y la Teoría de Sistemas.

TERRITORIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

- Parece claro, tanto por la Ley de Régimen Local como por la Legislación de las CCAA en Servicios Sociales, que el Municipio es el ámbito adecuado para la prestación de los Servicios Sociales.
- Nuevo enfoque de lo Local, con un papel más territorializado que habrá de concretar sus acciones en ámbitos más amplios (zona, comarca, mancomunidad...), frente a localismos individualistas.
- Financiación: Dificultades de la Administración Local y congelación de presupuestos a otros niveles. Excesiva dependencia de las CCAA. Clarificación de competencias de la Administración Local.
- No parece aceptable la actual división que hace la Ley de Régimen Local de municipios mayores y menores de 20.000 habitantes.
- Las Unidades de Trabajo Social (UTS) o presencia de un/a Trabajador/a Social son el común denominador en lo rural, frente a la creación de macro equipos de trabajo en niveles provinciales, en su mayoría pertenecientes a las CCAA, alejados de la realidad local.
- Necesidad de equipamientos que identifiquen los Servicios Sociales. Los Centros de Servicios Sociales como asignatura pendiente.
- Principios de autonomía, participación y descentralización puestos en práctica.
- Concentración de profesionales en niveles superiores / Burocracia y estructuras rígidas, pero necesarios, mas no exclusivos.

- ¿Existe realmente un Sistema Público de Servicios Sociales?, o Diferentes Servicios Sociales no unificados y competencias en distintas administraciones.
- Servicios Sociales como "expendedurías" de ayudas/subvenciones.
- Carencia de equipos multiprofesionales.
- Descentralización de las decisiones/desconcentración presupuestaria y estabilidad.
- Necesidad de una "praxis" profesional éticamente comprometida con el Trabajo Comunitario.
- Formación continua del personal, responsables políticos y entidades y asociaciones.

ACCIÓN PROFESIONAL EN EL MEDIO RURAL

- Los Servicios Sociales en el Medio Rural como generadores de empleo en crecimiento constante, tanto empleo directo como indirecto y elemento activo en el desarrollo económico, por la importante labor preventiva y de inserción en/con poblaciones marginales y de riesgo social.
 - Trabajadores Sociales "a tiempo completo" frente a generación de nuevos puestos de trabajo.
 - Exceso de trabajo de atención individual / necesidad de profundizar en el trabajo con grupos fuera de los márgenes sectorizantes / no caer en el activismo por el activismo.
 - Impulso de la participación vecinal a través del asociacionismo, voluntariado, etc... / a debate en los que de positivo y negativo tiene.
 - Aislamiento personal y profesional de los/as trabajadores/as, falta de estímulos, incomunicación... Ello puede contrarrestarse con reuniones de equipo, formación continua, promoción profesional, intercambio de funciones...
- Se requiere una labor constante de apoyo desde niveles medios (zona u otro ámbito inferior al provincial), provinciales (Diputaciones) y regionales (CCAA) y en aspectos particulares, tales como:
- * Creación de estructuras en tal sentido / completar y desarrollar niveles medios y provinciales.
 - * Espacios para la formación en tiempo laboral.
 - * Horario especial y control de programas.
 - * Tiempo para la investigación, elaboración teórica, reflexión, etc..., individual y en grupo.

- * Tiempo para el reciclaje profesional —becas, cursos e incluso "meses sabáticos" en otras áreas—.
- * Generar la necesidad de autoformación profesional.
- * Supervisión en sentido nato, que favorezca el crecimiento personal y profesional.
- * Contar con los materiales precisos (bibliotecas, centros de recursos, informática...).

HACIA UN DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN NUESTRO PAÍS.

Desde la acción profesional y el camino andado, podemos atrevernos profesionalmente a evaluar un diagnóstico que posibilite el análisis de la situación de los Servicios Sociales en su conjunto.

Se partiría de un reconocimiento general de la situación, los avances producidos, aspectos que inciden negativamente y oportunidades o elementos positivos que favorecen el proceso.

Así tenemos:

- Concepción generalista de los Servicios Sociales como asistencia a colectivos de población.
- Caracterización universal de los Sistemas Sociales, Salud, Educación..., en los que los Servicios Sociales aparecen como reparadores, con acciones paliativas de los desequilibrios y/o reajustes que se producen en estos sistemas.
- Es preciso determinar un marco consensuado de desarrollo de las distintas políticas sociales desde: líneas políticas y objetivos definidos, modelos organizativos de gestión, los recursos existentes, su eficacia y rendimiento..., partiendo para el análisis de los servicios generales y sectoriales.
- Abordar la realización de diagnósticos y establecer líneas estratégicas.
- Ordenar y estructurar coherentemente la complejidad de las políticas sectoriales.
- Atender la insuficiencia en el desarrollo normativo (desarrollo leyes CCAA, Ley de Régimen Local...).
- El Plan Concertado como herramienta para la consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales en el Estado español.
- Falta de definición competencial, lo que dificulta el logro de acuerdos.
- Descoordinación entre distintos niveles de la Administración, lo que entorpece el funcionamiento y puede generar ineficiencias en la utilización de los recursos.

- * Rigidez en los instrumentos de gestión administrativa.
 - * Falta de comunicación y coordinación entre administraciones.
 - * Insuficiente gasto público.
 - * Sobrecarga de demandas en los servicios.
 - * Falta cultura de la evaluación y control de gestión, lo que se contrapone a la "burocratización" como elemento de carga.
- Por contra, se suponen avances en los servicios sociales:
- * Han ido ejerciendo funciones más complejas y especializadas.
 - * Existencia de una relación fluida entre el sector público, el privado y la iniciativa social.
 - * Utilización global de todos los recursos, optando por las soluciones que ofrezcan mejores resultados.
 - * Alto grado de descentralización de la gestión de los recursos y la accesibilidad y proximidad de los usuarios.
 - * Creación y desarrollo de una red de base dotada de capacidad de actuación y decisión a niveles descentralizados.
 - * Conocimiento de la realidad y de las necesidades, lo que constituye un factor clave para precisar los objetivos y los medios de los distintos programas, ya sea a nivel de servicios generales o especializados.
- Los factores que pueden *incidir negativamente* en el desarrollo de los Servicios Sociales son:
- * Incremento de las demandas por razones económicas (situación del trabajo, problemas de inserción laboral y social, con efectos sobre las rentas y expectativas vitales).
 - * La crisis económica que incide sobre las políticas fiscales y presupuestarias de la Administración. A ello se une la necesidad de reducir los déficits públicos, con crecimiento cero del gasto público en términos reales.
 - * Cambios culturales, con progresiva disminución de la solidaridad primaria, modificaciones en el entorno familiar que afectan a los mecanismos tradicionales de asistencia y protección, que tienden a resolverse a través de los servicios sociales. Tendencia a la dualización social, a lo que se une la amenaza que supone el incremento de las demandas por razones demográficas.

La tensión sobre los Servicios Sociales será creciente, por la complejidad operativa de las soluciones a arbitrar, dada la fuente de implicación de diversos sistemas sociales (Educación, Salud...).

- En lo que oportunidades se refiere, o lo que es lo mismo aspectos positivos que siendo aprovechados favorecerán los procesos, son destacables:

- * Clima de opinión pública favorable a la potenciación de políticas sociales.
- * Creciente importancia de lo social como sector económico: generación de empleo y actividad empresarial, así como nuevos productos y empleo.
- * Amplias posibilidades de aprovechamiento de medios de comunicación (capacidad de informar).

¿EXISTE "CRISIS" DEL TRABAJO SOCIAL?

Las "crisis", si es que son tales, sirven y ayudan al crecimiento personal, profesional e institucional, valorándose en sentido positivo.

- El/La Trabajador/a Social se mueve en una ambigüedad de fondo, común a todos los profesionales de las Ciencias Sociales, que puede deberse a que ha de promover el cambio sin alterar el orden, ha de intervenir como especialista de la práctica sin que llegue a poseer todas las claves de su intervención. A esta ambigüedad se unen los cambios en las directrices políticas que generan sensación de provisionalidad.

Además debemos valorar la tan mencionada "crisis" desde:

- * Un exceso de autocrítica más como consecuencia de la propia juventud de los servicios sociales que como forma de consolidarse.
 - * El propio objeto del Trabajo Social resulta esquivo, en muchas ocasiones indefinible y a veces inabarcable.
 - * Somos los más afectados/as de "intrusismo profesional". No se trata tanto de buscar un sentido gremialista sino más bien de encontrar nuestro verdadero papel y espacio.
- Falta debate y se observa cierta despreocupación sobre la metodología. Se parte de un conocimiento práctico y aplicado. Es necesario que nos adelantemos a los hechos desde posiciones de **autoridad** profesional. La angustiosa búsqueda de eficacia a corto plazo supone que seamos poco fiables a largo plazo.
- Es imprescindible separar la responsabilidad de los técnicos de la de los responsables políticos y viceversa.

- La función de asignar, distribuir y aplicar los recursos sociales, sin menoscabo de la facultad de decisión de las instituciones, ha de ir acompañada de otras que son esenciales para el/la Trabajador/a Social.

- * Interpretar/conocer la realidad global y particularmente para evitar diagnósticos erróneos y consecuentes aplicaciones prácticas no acordes con las características de esa realidad.
- * Interpretar la realidad para poder desarrollar programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida. Determinar necesidades y diseñar —en su caso— los recursos más eficaces y efectivos.
- * Intervenir en la realidad de individuos, grupos y de la comunidad en su conjunto. Aumentar su competencia social, canalizar sus esfuerzos hacia el beneficio común.
- * Traducir nuestras capacidades en acciones transformadoras que posibiliten procesos de cambio.
- * Favorecer políticas municipales globales, coordinando los esfuerzos con otras Delegaciones Municipales; evitando duplicidades innecesarias, a partir de una visión de conjunto de la gestión municipal.

- Para la consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales es necesario impulsar y consolidar los sistemas de información con soportes que den homogeneidad a los diagnósticos, intervenciones, programas, etc..., que posibiliten, con el tratamiento de la información, avanzar en la teorización del Trabajo Social.

*SE ACUDE A LA HISTORIA NO
TANTO PARA CONOCER EL
PASADO, CUANTO PARA
COMPRENDER EL PRESENTE...*

PONENCIA I:

**IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
DE LA UNIÓN EUROPEA EN
EL MEDIO RURAL**

José María Casado Raigón

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA,
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
CÁTEDRA JEAN MONET DE LA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN: MERCADO ÚNICO, EUROPA SOCIAL Y MEDIO RURAL.

La realización del Mercado Único significa para la economía europea un mayor crecimiento, con efectos globalmente positivos para el conjunto del territorio comunitario. Pero un proyecto semejante sólo tendrá éxito si se reparten correctamente sus beneficios, y no se producen grandes desequilibrios entre unos espacios y otros, entre unos sectores y otros, o en caso de producirse, se corrijan a tiempo y en la forma debida. Un proceso como el de la Unión Europea (UE) que pone su énfasis en las cuestiones económicas va produciendo, como suele ocurrir en la normal dinámica económica, unas consecuencias desiguales en la distribución de la riqueza, y si no se moderan esos efectos mediante políticas sociales redistributivas, el inicial éxito deviene finalmente el más rotundo fracaso, puesto que se olvida al último protagonista del desarrollo: el hombre.

La integración económica basada en la competitividad permite paliar los efectos de la distribución desigual mediante un paralelo progreso social continuo. La creación de riqueza, basada en la productividad y en la eficiencia económica, es esencial para el progreso social, pero el entorno social es también un factor esencial para la determinación del desarrollo económico: es necesaria una población bien educada, justamente retribuida y altamente motivada, cualquiera que sea el espacio geográfico. Así, el progreso no puede fundarse simplemente en la competitividad de las empresas, sino que ha de basarse también en la equidad y en la eficiencia de la economía europea en su conjunto.

En Europa las desigualdades en la protección social de los ciudadanos son enormes, siendo urgente superar estas enormes diferencias sociales, que se detallan en el Cuadro 1, y nos permiten apreciar la magnitud del esfuerzo necesario para paliarlas.

CUADRO 1. SITUACIÓN SOCIAL EN LOS DIFERENTES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

| Países | Empleo 1991 | | | | Ganancias brutas por hora en la industria (1991) (en Ecus) | Prestaciones de protección social 1990 | |
|------------------|----------------|--------------------|------------------|------------------|--|--|----------------------|
| | Total en miles | Agricultura (en %) | Industria (en %) | Servicios (en %) | | En % del PIB | En Ecus/Habitante |
| B | 3.758 | 2,6 | 27,7 | 69,6 | 8,63 | 26,8 ⁽³⁾ | 3.517 ⁽³⁾ |
| DK | 2.650 | 5,4 | 26,0 | 68,6 | 12,47 | 28,8 | 5.613 |
| D ⁽¹⁾ | 28.886 | 3,2 | 38,6 | 58,2 | 10,65 | 26,9 | 4.836 |
| GR | 3.643 | 21,6 | 25,0 | 53,4 | 3,67 | 16,3 ⁽³⁾ | 710 ⁽³⁾ |
| E | 12.916 | 10,4 | 32,3 | 57,3 | 6,54 | 17,8 | 1.690 |
| F | 22.322 | 5,6 | 28,8 | 65,6 | 6,77 | 28,0 | 4.401 |
| IRL | 1.125 | 13,7 | 28,6 | 57,6 | 7,40 | 20,6 | 1.876 |
| I | 21.946 | 8,3 | 31,5 | 60,2 | 7,62 | 23,6 | 3.350 |
| L | 197 | 3,0 | 29,9 | 66,5 | 8,37 ⁽²⁾ | 26,7 | 4.619 |
| NL | 6.521 | 4,5 | 25,2 | 70,3 | 8,71 | 31,2 | 4.393 |
| P | 4.898 | 17,3 | 33,2 | 49,4 | 2,10 | 17,0 | 758 |
| UK | 26.049 | 2,1 | 27,6 | 68,9 | 8,33 | 20,7 ⁽³⁾ | 2.627 ⁽³⁾ |
| CE | 134.911 | 6,1 | 31,2 | 62,4 | | 24,6 ⁽³⁾ | 3.183 ⁽³⁾ |

Fuente: EUROSTAT.
 (1) República Federal de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.
 (2) 1990.
 (3) 1989.

La moderna política social tiene su origen en el medio urbano, directamente afectado por los efectos nocivos que en las clases sociales más desfavorecidas tenía la revolución industrial. El medio rural se fue despoblando a causa de la emigración a las ciudades, y las redes sociales y los vínculos familiares del campo -especialmente de las agrocidades- se fueron disolviendo.

Sin embargo, el logro del bienestar general de la sociedad exige que el tratamiento de los problemas de las poblaciones rurales sea paralelo al de los problemas de las ciudades. Las políticas sociales deben también asistir a las poblaciones rurales y sustentar el desarrollo rural.

Todo proceso de desarrollo rural es polidimensional por su propia esencia y resulta muy difícil -imposible- distinguir, entre las medidas que son necesarias para alcanzarlo, las que tienen una naturaleza o contenido económico y las de carácter social. Los problemas que es necesario afrontar -y las medidas correspondientes-

están sólo relacionados con el paro y/o los bajos ingresos, sino también con las condiciones de vivienda, los niveles de educación y de oportunidades, la salud, la discriminación, la ciudadanía, etc. Como consecuencia, el desarrollo del medio rural requiere una movilización global de esfuerzos y la combinación de medidas económicas y sociales. A nivel europeo, esto implica que el medio rural debe tratarse en todas las políticas de la Unión.

Es muy difícil, pues, separar entre las medidas de contenido económico-sectorial y de contenido social, ya que ambas se presentan conjuntamente en un mismo programa de actuación, y, de hecho, una sólo de estas medidas es una combinación de ambos contenidos.

Si analizamos, por ejemplo, el "Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales" de España veremos que contiene una serie de medidas (concretamente siete que comprenden a su vez una serie de acciones que van desde la dotación de pequeñas infraestructuras y servicios (contenido económico) hasta sensibilizar a la población en la identidad y perspectivas de su territorio y en la necesidad de innovar (contenido social). En este contexto, podríamos preguntarnos si la acción encaminada al apoyo en la creación de entidades de trabajo asociado, incluida en la línea de "Diversificación de actividades en el medio rural", es de naturaleza social o económica. La respuesta es que contiene elementos de ambos, siendo la combinación indisoluble.

LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. SU PRESENCIA EN OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN.

1.1. La dimensión social en los Tratados.

La pregunta ahora es sobre si existe una política social en la Unión Europea que contenga un contenido tal que sus consecuencias sobre el medio rural sean apreciables y, al menos, diferenciables. La respuesta es negativa porque no existe un diseño de política social con especial incidencia en el espacio no urbano. Por otra parte, como enseguida veremos, las acciones de la UE son bastante limitadas en los aspectos que constituyen la verdadera configuración de la dimensión social del medio rural.

La política social de la Unión Europea tiene su punto de partida en el Tratado de Roma y se ha visto posteriormente reforzada, primero, con la ratificación del Acta Única Europea (1.º de julio de 1987) y más recientemente con el Tratado de Maastricht (1.º de noviembre de 1993), desarrollándose en

este último a lo largo del Título VIII (artículos 117 a 130, especialmente el Capítulo 1 que recoge las disposiciones sociales en los artículos 117 a 122), y del Protocolo 14 más el Acuerdo complementario sobre Política Social de dicho Tratado de la Unión Europea (TUE).

En el Tratado de Roma (25 de marzo de 1957, que entró en vigor de 1.º de enero de 1958), solamente se regulaban los aspectos sociales relacionados con la libre circulación de trabajadores, se preveía el establecimiento de principios en materia de formación profesional y se creaba para su financiación un Fondo Social Europeo (FSE). El Acta Única no modificó esta situación, ya que únicamente incluyó como competencia adicional la de seguridad e higiene en el trabajo y, más tarde, el Tratado de la Unión Europea establece un conjunto de legislación mínima común y unos medios de acción circunscritos al ámbito del FSE, en calidad de instrumento de carácter estructural de la UE.

La política social fue concebida como el instrumento destinado a extender entre la población la mejora de las condiciones de vida y de trabajo que cabía atribuir al proceso de integración europea, es decir, el medio para fomentar la movilidad en la UE y para hacer posible un espacio de ciudadanía común. Desde esta perspectiva, la política social es el complemento de dos de las libertades básicas del mercado común: la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios.

La incorporación de la necesaria dimensión social (que se desarrollará paralelamente a la económica) ha sido bastante incompleta en la UE, y la política social correspondiente ha tenido una muy débil entidad, habiéndose desarrollado de forma subsidiaria por la actividad recelosa de los Estados miembros (EE.MM.) de compartir un elemento esencial de soberanía. Los principales temas para el avance de la política social en la UE requieren para su aprobación la unanimidad, lo que advierte de su enorme dificultad. A mayor abundamiento, la exclusión de Gran Bretaña de los compromisos en esta materia constituyen una quiebra del proceso de integración y un paso peligroso hacia la Europa de "geometría variable" o a dos velocidades. En efecto, el nuevo Protocolo 14 y el acuerdo complementario sobre Política Social constituyen la respuesta a la negativa del Reino Unido a poner en marcha la Carta Social Europea (Anexo 1).

En cuanto a los procedimientos de aprobación de Directivas para la aplicación efectiva de la Carta Social Europea y la política social, en general, las cuestiones de mayor interés social requieren la mencionada unanimidad de los miembros de la Unión (Seguridad Social, protección de los trabajadores y contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo, fundamentalmente). Otros asuntos de menor alcance relativo, aunque sin desdeñar su importancia, como la información

consulta a los trabajadores, condiciones de trabajo o igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres, pueden ser asumidas por mayoría cualificada. Existen, además, ciertos temas expresamente excluidos como las remuneraciones, el derecho sindical y el derecho de huelga y el cierre patronal.

En general, la política social ha abarcado una serie de campos, que comentaremos a continuación, y ha cumplido tres funciones importantes que pueden concretarse en: a) proporcionar un marco jurídico que contribuye a la definición de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, b) aportar apoyo financiero en especial para la formación y el empleo, y c) estimular la cooperación entre distintos agentes de la política social y fomentar el intercambio de información.

Las disposiciones legales correspondientes a los distintos campos o ámbitos, cuya lista no exhaustiva y referida al 31-7-1993 se recoge en el Cuadro 2, constituyen, no obstante, una estimable base para garantizar los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, que han sido consolidados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Para mayor sencillez podríamos englobarlos en los cuatro grupos siguientes: a) Libre circulación de trabajadores, b) Igualdad de trato entre hombres y mujeres, c) Salud y seguridad en el trabajo y d) Protección de los trabajadores y legislación laboral.

Si se las compara con las que se refieren a la integración puramente económica, el número de disposiciones es relativamente reducido, lo que viene, entre otras cosas, a demostrar la descompensación entre los progresos de orden económico y social. De ahí que, junto a la integración de los mercados, es necesario que los sistemas nacionales de protección social progresen en armonía unos con otros y se dirijan hacia los objetivos fundamentales de la Unión, por lo que los EE.MM. han de estimular la convergencia de sus políticas de protección social.

El carácter y la escala de los desafíos con los que tendrán que enfrentarse en el proceso de integración europea en los próximos años (la Unión Económica y Monetaria como tema central), revelan claramente que habrá que introducir muchos cambios en el terreno social tanto a escala nacional como comunitaria. Las políticas económica y social de la Unión deben manifestarse de manera paralela y, en lo posible, simultánea. El avance del progreso económico y social son las dos caras de la misma moneda y el conjunto de la población tiene que identificarlos como un proceso de integración con una mejora adicional de los niveles sociales y no al contrario.

CUADRO 2. LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL (Situación a 31-7-1993).

| ÁREAS SOCIALES | CONTENIDO | TIPOS DE ACTOS NORMATIVOS |
|---|---|--|
| Libre circulación | - Circulación de trabajadores. - Seguridad Social para los Trabajadores Migrantes. | 4 Directivas. 5 Reglamentos. 2 Recomendaciones. - Otros actos (Resoluciones, Declaraciones y Decisiones). 2 Reglamentos. |
| Igualdad de trato para hombres y mujeres. | | 6 Directivas. 7 Resoluciones. 4 Recomendaciones. |
| Condiciones de trabajo | - Legislación laboral y condiciones de trabajo. - Seguridad y Salud en el Trabajo. | 5 Directivas. 4 Recomendaciones. 1 Resolución. 20 Directivas. 2 Recomendaciones. 1 Decisión. |
| Fondo Social Europeo | | 3 Reglamentos |
| Salud Pública | - Cuestiones relativas al tabaco. - Cáncer. - Sida. - Drogas. - Nutrición y Salud. - Otras cuestiones. | 2 Directivas. 1 Resolución. 1 Decisión. 1 Recomendación. 3 Resoluciones. 6 Conclusiones. 1 Decisión. 1 Conclusión. 2 Resoluciones. 1 Declaración. 1 Resolución. 2 Conclusiones. 4 Resoluciones. 3 Conclusiones. |

| ÁREAS SOCIALES | CONTENIDO | TIPOS DE ACTOS NORMATIVOS |
|----------------|---|--|
| Empleo. | - Cuestiones Generales. - Desarrollo Local del Empleo. - Empleo Juvenil. - Lucha contra el desempleo de larga duración. - Seguridad Social, personas de edad avanzada y exclusión. - Minusválidos. | 1 Decisión. 3 Resoluciones. 1 Resolución. 1 Resolución. 2 Resoluciones. 1 Conclusión. 2 Decisiones. 4 Recomendaciones. 1 Conclusión. 1 Resolución. 1 Recomendación 3 Decisiones. 1 Resolución. |

Fuente: POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. OPCIONES PARA LA UNIÓN. (LIBRO VERDE). COMISIÓN U.E., 1994 Y ELABORACIÓN PROPIA.
Nota: SE TRATA DE UNA LISTA NO EXHAUSTIVA DE ACTOS JURÍDICOS.

II.2. Aspectos sociales de las políticas de la Unión.

Así como bien lo que podemos denominar política social "strictu sensu" (entendida como la mejora de las condiciones de vida y de trabajo a fin de igualarlas en el sentido (progresivo) no ha tenido igual desarrollo que otras cuestiones de naturaleza económica en la Unión Europea, sí que podemos destacar algunos logros de carácter asociados a otras políticas e instrumentos de la Unión Europea, en particular el que se refiere a su impacto sobre el medio rural.

En el medio rural, cuando en los Tratados se habla del medio rural, no se hace en el contexto de la política social, sino de otras políticas. No se quiere afirmar con ello que el medio rural no esté en la preocupación de la política social comunitaria, sino que se trata de una acción horizontal, sus implicaciones son menos directas en los problemas determinados y concretos del mundo rural. En efecto, cuando se declara en el artículo 117 del Tratado de la Unión Europea como objetivo central de la política comunitaria "promover la mejora en el nivel de vida y trabajo", se está también promoviendo la acción comunitaria (a través del empleo, la formación, la mejora de los sistemas sociales, la mejora de las condiciones de trabajo, la

igualdad de oportunidades de la mujer, la información o los programas de la lucha contra la pobreza), tenga resultados apreciables sobre el medio rural.

La política social comunitaria está impregnando todas las intervenciones comunitarias que conducen al Mercado Único, si bien ésta se lleva a cabo a través, fundamentalmente, de estrategias sectoriales u horizontales contenidas en las correspondientes políticas que no son, como pudiera pensarse, única ni específicamente agrarias, sino de diversa naturaleza y contenido desde el medio ambiente al desarrollo integrado pasando por la política estrictamente empresarial o de información. Se trata, en definitiva, de lograr la articulación y revitalización económica, social y ambiental del espacio y del tejido rural a través de procedimientos armónicos y con la intervención de un conjunto de medidas que corresponden a diversas políticas.

III. EL MUNDO RURAL. LO RURAL *VERSUS* LO URBANO.

III.1. La situación de abandono en el mundo rural.

¿Por qué la actual preocupación por el desarrollo rural? Por un lado, la agricultura se encuentra amenazada y la propia crisis del sector primario determina el declive del mundo rural cuya identidad ha quedado con ello diferenciada. La antigua y tradicional identificación entre desarrollo agrario y desarrollo rural está desapareciendo y, hoy, son cosas desiguales. Por otra parte, en la concepción actual, la agricultura no es sólo proveedora de unas determinadas materias primas, sino que, además de la función productiva, el sector tiene una trascendencia social y ecológica.

Los problemas actuales del mundo rural han sido ocasionados, en cierta medida, por la propia Política Agraria Común (PAC) que, en su primera etapa, -hasta la reforma de 1992- primaba sobre todo la intensidad de cultivos (ignorando el papel social de la agricultura), lo que contribuyó fuertemente al abandono general del medio rural. La agricultura administrada, resultado de la PAC, acarreo y continuó ocasionando una fuerte desincentivación en todos los terrenos (en muchos casos, se trata de dádivas frente a motivación), siendo necesaria una nueva agricultura, un nuevo contrato social en el campo, que revitalice el espacio rural. La política asistencial aplicada ha originado una serie de efectos perversos -el caso del Plan Empleo Rural en nuestro país es paradigmático- que han generado en una parte de la población rural, un sentimiento difuso de rechazo de la actividad laboral y,

extensión, una aversión al riesgo para afrontar actividades empresariales; en la misma línea, se extiende una falta de curiosidad e interés por explotar actividades económicas nuevas o cualificarse y reciclarse en la ocupación habitual. La insuficiente formación de la mayoría de la población residente en los ámbitos rurales es un "hándicap" a veces insalvable, puesto que una mano de obra cualificada y bien motivada, no es sólo la piedra angular de una economía competitiva, sino también la condición necesaria para superar los malos hábitos de un colectivo acostumbrado a una cultura asistencial.

A todo esto se suma el hecho de que, poco a poco, se han ido perdiendo las raíces y relaciones con el medio rural, por el hecho de que la población se ha ido haciendo mayoritariamente urbana, y no tiene gran apego y cariño a ese medio. La población vinculada al medio rural, por su parte, ha descendido notablemente y envejecido relativamente.

Ante este panorama, las medidas aplicadas en el medio rural sólo han sido, en muchos casos, el remedio de otras que no fueron diseñadas para el propio medio, lo que ha ido creando un clima de improvisación y desconcierto. Frente a esto, hay que sentar, como modo de actuación, de lo original, un cierto sentido de la anticipación y no ir siempre detrás de los acontecimientos. A la situación descrita ha contribuido también una evidente descoordinación institucional con la presencia, por una parte, de una multiplicidad horizontal de organismos, con el mismo nivel administrativo, incidiendo con competencias parciales sobre un mismo sector (por ejemplo, industrias agrarias, turismo rural, reforestaciones, etc.), y, por otro lado, una multiplicidad vertical con intervención de organismos sectoriales de distintos niveles administrativos, pero con responsabilidades totales sobre un mismo sector (por ejemplo, en la ordenación del territorio, en la gestión medioambiental, etc.). Continuando de ese panorama confuso y de órganos superpuestos, el desarrollo rural requiere el establecimiento de un marco institucional simple, y, a su vez, flexible, dinámico y ágil, que se adecúe a las necesidades de nuestras comunidades rurales y facilite la interacción entre ellas y con la administración.

En lugar de proyectando el modelo de desarrollo industrial y urbano sobre el medio rural, se debería partir de un modelo autóctono, ajustado a las peculiaridades del espacio rural. En forma es bastante probable que los valores añadidos generados por el desarrollo urbano repercutan ni siquiera sobre el medio rural. Un ejemplo sería la influencia del patrón de turismo urbano sobre el medio rural.

Una estrategia para la promoción del medio rural es la estrategia basada en el desarrollo humano, equilibrado y sostenible. El desarrollo rural debe tener un carácter integrado y solidario. Se trata de conjugar las oportunidades que

ofrece el mercado y, en definitiva, el modo de producción capitalista, con la protección a determinadas actividades y proyectos que, a la vista de la peculiar estructura productiva y social del medio rural, se consideran prioritarios. La revaloración del potencial de desarrollo propio de las regiones rurales desempeña un papel clave. La promoción del desarrollo propio no excluye en absoluto las aportaciones exteriores, si bien es cierto que tales aportaciones supondrán un refuerzo del potencial endógeno, nunca la sustitución del mismo.

III.2 La concepción del medio rural en la Comunidad Europea.

A mediados de los años ochenta la Comunidad Europea comienza a diferenciar lo que hasta entonces había sido una identidad: lo rural y lo agrario; otorgándole al primero, un contenido más amplio, y no exclusivamente referido al sector primario de la actividad económica.

Para la comunidad, el mundo rural cumple una serie de funciones tanto para la actividad económica en particular, como para sus habitantes y la sociedad en su conjunto. Entre otras, destacan las siguientes: a) Constituye el espacio vital y económico y el entorno familiar de una gran parte de la población; b) Tiene una vida cultural característica propia; c) Representa la base de producción de materias primas y productos alimenticios sanos y naturales; d) Mantiene los fundamentos naturales de la vida, agua, suelo y aire; e) Ofrece un variado paisaje para reposo y ocio y f) Constituye el espacio vital de gran variedad de animales y plantas. Esta nueva concepción y filosofía se recoge en el documento elaborado por la Comisión Europea sobre "El Futuro del Mundo Rural" del año 1988 sobre el que se asienta en buena medida, al menos ideológicamente, la posterior reforma de la PAC que se aprobó en junio de 1992.

Por otra parte, los problemas característicos del mundo rural podrían agruparse en torno a tres principales, entendiéndose que las estrategias para resolver la situación deben adaptarse, en cada caso, a las realidades económicas y sociales del territorio. El primer problema se refiere a las presiones del mundo moderno urbano sobre el mundo rural que exigen una adecuada ordenación y planificación del territorio y del desarrollo rural. En segundo lugar, la decadencia rural que obliga a potenciar las iniciativas locales a través de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que propicien la creación de empleos fuera del sector agrario dando gran importancia a la diversificación, a la mejora de las estructuras, a la formación, al asociacionismo y a programas integrados en el medio rural.

último, los problemas específicos de las zonas marginadas que requieren medidas de apoyo a la artesanía, turismo, producción agrícola de calidad, conservación del entorno rural y patrimonio cultural, que permitan el mantenimiento de la población rural, hasta ahora esencialmente agraria.

III.3 Crisis agraria y medio rural.

Para la población rural la crisis agraria es una crisis del lugar que habita, traducida en una marginación creciente, que le obliga a repensar otras funciones del espacio rural en la ordenación del territorio, más allá del destino exclusivamente agrario anterior.

En el pasado, las sociedades agrarias y campesinas estaban estrechamente ligadas a su espacio a través de lazos económicos, sociales y culturales, situación que se quiebra con la modernización de la agricultura. Hoy asistimos, incluso, a una deslocalización de la producción agraria como efecto del dominio del capitalismo industrial y comercial sobre la agricultura. Este fenómeno de la supresión de los vínculos territoriales es, en buena medida, idéntico al que se produce en la industria e, incluso, en el sector de los servicios.

La agricultura pierde así su monopolio sobre el espacio rural y comienzan a aparecer otros usos no rurales -urbanos- de este espacio que compiten con el sector agrario y que cada vez se tienen más en cuenta a la hora de la ordenación del territorio. La producción agraria no es ya la única referencia ni la exclusiva prioridad de la ordenación rural. Paralelamente los agricultores no son ya, en las regiones rurales, ni siquiera la parte más importante de la población activa. El retraso en la extensión de la ordenación del territorio a los pequeños municipios y el incumplimiento de la misma en los casos donde ya existe, es un problema de gran relevancia en la evolución en el medio rural de nuestro país. El número de municipios de menos de 500 habitantes con planeamiento urbanístico específico es tan sólo un 4,1 por ciento superior a la mitad. Estos pequeños núcleos (que pese a ser el 61 por ciento del número total de los existentes en España solamente albergan al 4,1 por ciento de la población), tienen un gran interés para la planificación del desarrollo del medio rural. En todo en los casos en los que, por diversos motivos (condiciones de vida, segunda residencia, infraestructuras, espacios naturales de interés, etc.), existe una elevada presión para el desarrollo en los usos del territorio, una adecuada ordenación, pudiera dar lugar a ocupaciones del territorio que respetasen a la propia identidad morfológica, arquitectónica y paisajística y que evitasen consecuencias difícilmente reversibles.

La existencia de planeamiento territorial es una condición, sin duda necesaria, para la preservación de los espacios naturales, del medio ambiente y, en definitiva, del medio rural. Pero la ordenación física del territorio, siendo importante, quedaría incompleta sin una ordenación de la actividad productiva -agraria, industrial y de servicios- y de otros usos del suelo y del medio rural, en general. Una buena y general ordenación del territorio favorecería la mejor utilización de todo tipo de recursos del medio rural y evitaría que este se convirtiera en un espacio para ciertos abusos y sumidero de lo que otras zonas rechazan por su impacto nocivo.

Por otra parte, la economía de mercado y la presión de las aglomeraciones consumidoras han determinado la disminución y/o pérdida de calidad de los bienes que antes llamábamos libres -aire, agua, por ejemplo- convirtiendo a los espacios rurales en reservas de recursos escasos y de bienes de demanda no-rival en el uso y no-exclusivos en su dominio. Se trata de bienes económico-ambientales o públicos, en buena medida, que habrá que cuidar si se quiere impedir el avance de los efectos perversos del modelo capitalista. Esta obra vocación del medio rural, como espacio medio-ambiental, va determinando una especie de marco de competencia donde, junto a proyectos de naturaleza agraria, aparecen otros de alcance económico-ambiental, etc., cada vez más variados.

El papel de la agricultura queda, pues, postergado en el nuevo mundo rural. Así, en la Europa actual, en un contexto de agricultura intensiva y superproducción agraria, de libre comercio mundial y de crisis política y presupuestaria, es difícil esperar que la modernización e impulso que disfrutó la agricultura continental se vaya a repetir en las agriculturas del Sur. De hecho, la Reforma de la Política Agraria, ya lo advierte al concentrar los medios de intervención en programas integrados, es decir, que engloben distintos sectores y coordinen diversas acciones desde infraestructuras técnicas a infraestructuras sociales y educativas.

El sector agrario del Sur, desde el punto de vista de la Unión Europea, empieza ahora a perder el estatuto de sector especial que tuvo la agricultura del Centro y Norte comunitario, para convertirse en un sector más y ni siquiera en el sector prioritario para el desarrollo del medio rural.

El nuevo modelo que se fomenta con la política de desarrollo regional de la Unión, no es el de productor-empresario agrario moderno y técnico, sino el de actividad agraria complementaria de otras actividades; una agricultura, en definitiva, integrada en el tejido económico, que favorezca la pluriactividad, las actividades de servicios o la creación de pequeños circuitos de transformación y comercialización.

Para hacer operativo este nuevo enfoque es necesario, en primer lugar, comenzar cada vez más con la cooperación de los agentes locales, a quienes se les pide

elaboren proyectos de desarrollo, que formulen propuestas y que se asocien localmente. En segundo lugar, es necesario poner en relación a agentes locales y agentes exteriores mediante una recomposición de las redes de encuadramiento social y económico de las regiones rurales.

En definitiva, la cuestión del devenir de las regiones rurales europeas ha pasado a ser una cuestión prioritaria. El espacio rural se convierte así en un territorio para habitar donde se gestionen conjuntamente, y, con la participación de todos los agentes económicos y sociales interesados, las cuestiones agrarias, de medio ambiente etc., y las cuestiones de empleo. Un mundo abierto al exterior para dar cabida a turistas, jóvenes, jubilados y a todo tipo de usos compatibles con el respeto a los bienes ecológicos y públicos.

III.4 El empleo en el mundo rural.

Si las políticas sociales están indisolublemente ligadas a la creación de empleo, es urgente el fortalecimiento e intensificación de las mismas en el medio rural, en el que la pérdida progresiva de trabajadores se va produciendo inexorablemente.

En la actualidad, el campo es incapaz de responder a las necesidades de empleo del medio rural, a pesar de que fue, en otra época, su soporte básico. Son pocas las alternativas serias para lograr que la población ocupada habitualmente en agricultura o la ganadería permanezca en el medio rural.

En España el problema es particularmente grave, ya que, si bien en toda Europa se va inexorablemente disminuyendo, año tras año, el número de sus trabajadores agrícolas, no hay un proceso tan rápido como el español, donde además existe el desempleo global más alto de la Unión. Por otra parte, el éxodo y la pérdida del sector se explica porque la pretendida mejora de las rentas agrarias resulta una falacia: mejoran los ingresos porque la misma o superior riqueza se reparte cada vez entre menos.

En España el 10 por 100 de la superficie de la Comunidad Agrícola y silvícola, pero el 20 por 100 de la población. Además, la capacidad de las zonas rurales para resolver sus problemas se ve dificultada por el hecho de que su "capacidad" es inferior a la de las zonas industriales y de servicios. Asimismo, la población activa agraria es relativamente vieja, con más del 50 por 100 de los agricultores que cuentan con una edad superior a 55 años.

Desde los años setenta, la reestructuración del empleo agrario era inevitable, provocada, por un clima general de fuerte expansión económica

que atraía a la población agraria hacia otros sectores económicos en pleno crecimiento o que absorbía la mano de obra poco a nada cualificada. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta disminuyó la demanda de mano de obra y, en consecuencia, el ritmo de despoblación del campo se redujo casi a la mitad por falta de oportunidades.

En el futuro, de no volverse a presentar esta válvula de escape, el desarrollo económico de las zonas rurales y la creación de empleo en las mismas, acusará cada vez una mayor dependencia de sectores distintos del agrario, como el cuidado del medio ambiente, el turismo, los servicios a la tercera edad y cierto tipo de industrias. En unos casos, estas actividades rurales alternativas sustituirán a la agricultura, mientras que, en otros, serán suplementarios.

En la Unión Europea existen muchas explotaciones que no ofrecen ya ni un empleo de jornada completa y un 37 por 100 de los agricultores comunitarios se dedican ya a actividades secundarias, siendo las previsiones que esta cifra alcanzará un 50 por 100 en el año 2000.

Por otro lado, un porcentaje considerable de los agricultores de la Comunidad pudieron completar su actividad agraria con otras, ya sea en su propia explotación (agroturismo, artesanía, etc.) ya con empleos en el exterior a tiempo parcial o incluso jornada completa. Además, en el 75 por 100 de los casos, esas otras actividades lucrativas le han ocupado más tiempo que su actividad agraria.

La agricultura a tiempo parcial, con actividades complementarias en otros sectores, se ha desarrollado allí donde la economía regional estaba bastante diversificada, siendo las posibilidades más escasas en regiones menos avanzadas económicamente. En muchos casos, sobre todo para ese numeroso grupo de agricultores de más de 55 años, los parvos ingresos de la agricultura a tiempo parcial se completan con las pensiones que reciben.

Lo cierto es que la economía y las políticas económicas actuales tienden a mantener algunos grupos -el mundo rural es un ejemplo- fuera del mercado de trabajo, haciéndolos totalmente dependientes de las transferencias de renta procedentes de los sistemas de protección social, por lo que, dada la exigua cuantía de las asignaciones, el trabajo a tiempo parcial se presenta como una forma de paliar la situación en el medio rural, si bien presenta unas peculiaridades que lo diferencian de esta modalidad de trabajo en el medio urbano-industrial.

IV. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL COMO POLÍTICA SOCIAL.

IV.1 Visión multidimensional del desarrollo rural.

La preocupación actual de la UE por el medio rural y por encontrar un modelo propio de desarrollo rural, basado en empresas sociales y familiares y en la ordenación equilibrada del territorio, trata de evitar rupturas económicas y sociales graves que den al traste con la necesaria armonía rural-urbana.

El modelo de desarrollo rural, ya lo hemos indicado, lleva consigo evoluciones estructurales a través de la revalorización del potencial de desarrollo propio de las regiones rurales que, para su implementación, exige una actuación coordinada y coherente a todos los agentes económicos y sociales interesados y, en especial, la cooperación de todos los niveles de la Administración Pública, es decir, local, regional, nacional y comunitaria.

La Administración comunitaria, por su parte, dispone de numerosos instrumentos tanto sectoriales como financieros y políticos, que incluyen todos los aspectos del mundo rural.

Así bien la política social de la UE no tiene un contenido específicamente rural, ocurre, en este sentido contrario, que la política de desarrollo del medio rural es una política de contenidos fundamentalmente sociales implícitos en las acciones que dependen directamente a otras políticas como la regional, la agraria, la medioambiental y, en cierta medida, la puramente social a través de medidas que se aplican en el medio rural como las de formación profesional o las ayudas a la inversión. El desarrollo del mundo rural es la ocasión de llevar a la práctica este planteamiento conjunto (con intervenciones múltiples de diferentes políticas sectoriales y horizontales), con la puesta a punto de los mecanismos de cooperación implícitos.

La política de desarrollo rural en la Unión Europea.

Los sistemas del mundo rural ya comentados, a partir del Acta Única comunitaria, en el marco de la primera reforma de los fondos estructurales comunitarios, y la coordinación entre éstos que, además, se concentran en torno a las zonas de menor desarrollo o exclusivamente rurales. Fruto de esos planteamientos, el 72 por 100 de los fondos estructurales (período 1994-1999) con una cifra de 102,642 millones de ECUS, se destinarán a los

objetivos 1 (ajuste estructural de las regiones con un menor nivel de desarrollo) y 5b (diversificación económica de las zonas rurales vulnerables).

Estos dos objetivos tienen una alta aplicación en el medio rural. El primero comprende acciones regionales de carácter general (donde el espacio rural es una parte muy importante) y también otras que son específicamente destinadas al medio rural, como las medidas de adaptación de las estructuras agrarias, turismo, patrimonio rural, etc. En el segundo, las medidas se centran exclusivamente en las actividades alternativas en el medio rural como: a) Inversiones en infraestructuras, para crear empleo extraagrario (PYMES, turismo, etc.) y proteger el medio ambiente, y b) Servicios a las PYMES, investigación y desarrollo, formación y diversas medidas de desarrollo rural.

Para el objetivo 1 los créditos disponibles para España en el período 1994-99 alcanzan el 26,30 por 100 del total de la UE y para el objetivo 5b los recursos que corresponderán a nuestro país significan entre el 10/11 por 100 del total. Conviene matizar en relación con el volumen de créditos y porcentajes anteriores que la repercusión de los Fondos Estructurales no debe evaluarse únicamente en función de la envergadura de las transferencias financieras. Junto a los efectos directos, los efectos indirectos, o si se quiere secundarios, revisten también cierta importancia como pueden ser los producidos sobre el espíritu de empresa e innovación, la revalorización de los productos locales o la promoción del turismo u otras actividades rurales que generan un proceso dinámico y autosostenido.

Vinculada al Tratado de la Unión Europea, en el año 1993, tuvo lugar la segunda gran reforma de los fondos estructurales y de la política regional comunitaria destinada a fortalecer la cohesión económica y social. Entre esos fondos estructurales, se estableció un Fondo de Cohesión (provisionalmente el Instrumento Financiero de Cohesión hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht que se retrasó por las circunstancias de todos conocidas) que pretende, al igual que los demás, corregir desequilibrios y facilitar la cohesión, si bien al estar orientado en favor de los Estados y no específicamente de regiones con problemas, las posibilidades de que alcancen al medio rural son más que dudosas.

En resumen, desde 1988 la Comunidad moviliza sus fondos estructurales al servicio del desarrollo rural a través de los objetivos 1 (zonas de retraso) y 5b (zonas específicamente rurales con retraso). Paralelamente a esta división, reciben un tipo de indemnizaciones especiales las zonas rurales clasificadas como de montaña o zonas desfavorecidas por las condiciones del suelo o del clima).

El origen de esta preocupación y de las ayudas subsiguientes hay que buscarlo como ya se ha dicho, en los cambios experimentados en el sector agrario en

últimos años que han causado parte importante de las actuales dificultades del medio rural. La profunda mutación de la agricultura y la liberalización del comercio mundial de alimentos ha desembocado en la Reforma de la PAC cuyas consecuencias se están empezando a sentir y se seguirán sufriendo en el sector agrario (particularmente en determinados subsectores y regiones) en los próximos años.

Con este programa resulta evidente la necesidad de una poderosa estrategia para ayudas a las comunidades rurales a enfrentarse a estos desafíos.

IV.3 Estrategia *ad hoc* para las zonas rurales en la U.E.

El objetivo 5b dirigido a promover el desarrollo y el ajuste estructural de zonas rurales fue introducido, al igual que los demás, en la primera reforma, y, posteriormente, el Reglamento marco de la reforma de 1993 (con vigencia para el período 1994-1999) precisa los criterios para la selección de las zonas objetivo 5b, cuyo objeto de acogerse a las correspondientes intervenciones. Se trata de zonas rurales situadas fuera de las regiones del objetivo 1 (las comprendidas dentro de este objetivo obtienen mayores porcentajes de ayuda) que se caractericen por un bajo nivel de desarrollo económico, valorado en función del PIB per cápita, y reunir al menos dos de los tres criterios siguientes: a) Elevado índice de empleo agrícola en relación con el empleo total; b) Baja densidad de población y/o fuerte tendencia al despoblamiento; y c) Bajo nivel de renta agrícola, expresado en términos de valor añadido agrícola por unidad de trabajo agrícola (UTA).

Como novedad suplementaria, el objetivo 5b incluye entre sus criterios de selección los pesqueros (que por lo demás no cambian), las consecuencias de la reestructuración pesquera. En efecto, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, la nueva normativa de 1993 permite la inclusión en el objetivo de las zonas afectadas por el declive de las actividades de pesca en zonas subvencionables en virtud de los objetivos regionales, mediante la definición de nuevos criterios adecuados para este objetivo 5b y también para el objetivo 1 (actividad industrial).

Los miembros interesados propondrán a la Comisión Europea, de acuerdo con las disposiciones correspondientes, la lista de zonas que consideren prioritarias para la acción con arreglo al objetivo 5b. Para ello, tratarán de garantizar la concentración efectiva de las intervenciones en las zonas con problemas de desarrollo rural más graves. Seguidamente, los EE.MM. presentarán a la Comisión Europea el desarrollo rural que incluirán entre sus apartados: la descripción de la

situación actual y la estrategia a seguir, los recursos financieros movilizados, una apreciación de la situación medioambiental de la región en cuestión e indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos estructurales, del BEI y de los demás instrumentos financieros prevista para la realización del plan.

Seguidamente la Comisión valorará los planes propuestos y establecerá, de acuerdo con el EE.MM., el marco comunitario de apoyo -MCA- al desarrollo rural, pudiendo incluir aquellos, con carácter informativo, los datos relativos a las acciones de adaptación de las estructuras agrarias correspondientes al objetivo 5a, que se vayan a llevar a cabo en las zonas cubiertas por el objetivo 5b.

El MCA, que recoge los compromisos financieros de la Comisión y la cofinanciación de los demás agentes que intervienen en la planificación -Estado, regiones y sector privado, fundamentalmente-, incluirá, en éste, como en los demás objetivos, los siguientes apartados: a) Los objetivos de desarrollo, cuantificados en la medida en que lo permita su naturaleza y las líneas de actuación prioritarias seleccionadas para la intervención comunitaria y los procedimientos de apreciación, seguimiento y evaluación de las acciones previstas; b) Las formas de intervención; c) El plan indicativo de financiación, en el que se mencionará el importe de las intervenciones y sus fuentes; y d) La duración de las intervenciones.

Los planes de desarrollo rural son obligatorios, como se ha dicho, si se quiere acceder a los fondos a través del objetivo 5b; si bien en el caso de las zonas objetivo 1 -en el que los demás objetivos quedan incluidos o subsumidos-, los planes de desarrollo rural pueden integrarse en los MCA -caso de Galicia, Andalucía, etc.-. En cualquier caso, estos planes incluirán una descripción de los problemas que plantean las estructuras agrarias en un ámbito geográfico adecuado. Tendrán una duración de seis años y podrán ser actualizados cada año.

En relación con la programación de los fondos estructurales, y llegados a este punto, conviene diferenciar con claridad (como podemos hacer particularmente en el caso del FEDER) los dos ámbitos administrativos en los que la misma tiene lugar. Por una parte, el que comprende el conjunto del EE.MM., o plurirregional, y cuyos montantes van destinados, en una cantidad determinada, a todas y cada una de las regiones o CC.AA. -en el caso del FEDER las comprendidas dentro del objetivo 5b y, de otra, el de carácter exclusivamente regional que va a parar a las CC.AA. correspondiente, implementándose unos y otros -pluriregionales y regionales- a través de los correspondientes programas operativos y/o de subvenciones globales.

En el caso del objetivo 5b los fondos estructurales que se aplicarán son: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE)

Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuya intervención deberá ser programada con la mayor coordinación posible entre los mismos.

En la selección de las zonas rurales, la Comisión y los EE.MM. se esforzarán por garantizar una concentración efectiva de las intervenciones en las zonas con problemas de desarrollo rural más graves. Para el período 1989-1993, las zonas españolas afectadas (sin la inclusión de las zonas rurales comprendidas en las regiones objetivo 1) se relacionan en la Decisión 426/89 (Diario Oficial L 198 de 12-7-1989). En la actualidad, y de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 11 bis del Reglamento 2081/93 (que modifica el 2052/88) sobre los criterios de selección, la Decisión de la Comisión de 26 de enero de 1994 ha establecido las nuevas zonas rurales cubiertas por el objetivo 5b, entendiéndose que son las que sufren los problemas de desarrollo rural más graves. En el cuadro 3 se indica sólo el número de comarcas seleccionadas por cada CC.AA. y las provincias respectivas, pudiendo encontrarse la relación de comarcas en la Decisión citada.

| Comunidad Autónoma / Provincia | N.º de Comarcas |
|--------------------------------|-----------------|
| País Vasco | 8 |
| País Vasco | 2 |
| País Vasco | 2 |
| País Vasco | 4 |
| País Vasco | 7 |
| País Vasco | 6 |
| País Vasco | 9 |
| País Vasco | 1 |
| País Vasco | 1 |
| País Vasco | 7 |
| País Vasco | 6 |
| País Vasco | 24 |
| País Vasco | 5 |
| País Vasco | 13 |
| País Vasco | 6 |
| País Vasco | 3 |

Decisión CEE 24-1-1994 y elaboración propia.

En el Anexo de la Decisión se relacionan las comarcas y los municipios que comprenden.

En la programación, tanto de la lista de las zonas que reúnan los criterios de selección para el objetivo 5b como de los MCA de este objetivo, se crea, en el marco de la coordinación de la intervención de los fondos (Reglamento CEE n.º 2081/93), un Comité de gestión de las estructuras agrarias y del desarrollo rural que emitirá también dictámenes en relación con el objetivo 5a. En el mismo se establece, por la misma norma, un Comité de gestión

permanente para el caso de las estructuras pesqueras comprendidas también, como ya indicamos, en el objetivo 5b (y en el objetivo 2 destinado a las regiones gravemente afectadas por el declive industrial).

A la existencia de una estrategia específica para las zonas rurales en la UE a través del objetivo 5b, hay que añadir que la intervención de la Comunidad sobre el medio rural (definido como una entidad socio-económica vinculada con los recursos naturales de un determinado espacio geográfico en el que se asienta una población con un modelo cultural peculiar) tiene lugar a través de diversas acciones que están interrelacionadas entre sí y que tienen como finalidad elevar el nivel de renta, contribuyendo así al logro de un desarrollo equilibrado, global y sostenible. Las medidas correspondientes, se contienen en las diferentes políticas comunitarias, por lo que no podemos aislar unas de otras como si se tratara de compartimentos estancos. La actuación sobre el medio rural está comprendida, pues, en las principales políticas de la Comunidad (tanto sectoriales como horizontales) desde la política agraria a la política regional y de cohesión económica y social pasando por la política de medio ambiente, la política social e incluso la política empresarial.

En consecuencia, las intervenciones sobre el medio rural se incluyen en todas estas políticas, tratándose de evitar solapamientos y lograr, tanto la coordinación de los fondos estructurales como la de los agentes económicos y sociales, que intervienen en la planificación y gestión de este peculiar territorio.

Así, por ejemplo, en el Reglamento para la aplicación del FEOGA-Orientación (expresamente concebido para la política agraria) se establece que el Fondo podrá financiar acciones que tengan por objeto el desarrollo sostenido del medio rural. Asimismo, la participación financiera de este Fondo podrá referirse, en especial, a la renovación y desarrollo de los pueblos y protección y conservación del patrimonio rural (en la medida en que su financiación no esté prevista por el FEDER). Igualmente podrá desarrollar medidas encaminadas a la protección del medio ambiente, conservación del espacio rural y reconstrucción de los paisajes.

IV.4 Una experiencia de política social y económica en el medio rural: la iniciativa LEADER.

Los cambios en el sector agrario, como hemos visto, han sido los causantes, en buena medida, de la crisis o más bien del afloramiento de los problemas del medio rural, en el que se quieren ahora encontrar soluciones no sólo para las presentes dificultades a través de la búsqueda de alternativas no agrarias, sino también para los problemas creados por las grandes aglomeraciones y el medio urbano, que necesitan de una urgente válvula de escape.

Los efectos perversos de la industrialización, la urbanización, el desarrollo de infraestructuras de transporte, la proliferación de construcciones dispersas,

indiscriminado de nuevas técnicas y productos, especialmente en la agricultura, han dejado una huella indeleble en muchas zonas del mundo rural que sufre así un proceso de decadencia. En estas condiciones, a la gestión pública rural se le plantea el problema de encontrar un compromiso entre las obligaciones ecológicas, las necesidades sociales y la racionalidad económica. Tal compromiso no puede llevarse a cabo con eficacia de forma improvisada sino trazando estrategias coherentes. (Conviene diferenciar, no obstante, dentro del mundo rural las zonas que corresponden a la descripción anterior, de otras menos pobladas, especialmente marginadas y de difícil acceso, donde las posibilidades de diversificación económica son mucho más limitadas y el desarrollo de base, es decir, de infraestructuras que permitirían tal diversificación es especialmente complejo y costoso).

Con objeto de participar directamente en el tratamiento de estas cuestiones y de desequilibrio territoriales, desde 1988, la Comisión puede, por propia iniciativa, proponer acciones que contribuyan a resolver problemas específicos que tengan una incidencia especial a nivel comunitario. Son las iniciativas comunitarias, que completan la actuación de los M.C.A., y tienen como objetivo reforzar la cohesión europea favoreciendo un desarrollo económico y social más equilibrado.

Las iniciativas comunitarias han contribuido desde el comienzo de la reforma de los fondos a la realización de los cinco objetivos de las políticas estructurales de la Comunidad, y, en lo que aquí nos interesa de manera particular, a los objetivos 1 (desarrollo y ajuste estructural de las regiones más débiles) y 5b (desarrollo rural).

Entre las iniciativas que se llevada cabo por la UE, el 15 de marzo de 1991, la Comisión adoptó una referida exclusivamente al desarrollo rural y denominada "Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale" (LEADER). La Comisión en este caso utilizó la técnica, ya adoptada en otras ocasiones, de jugar con las palabras y los vocablos simultáneamente: Por una parte, la iniciativa se dirige a organizar o coordinar acciones de desarrollo rural de una forma ejemplificante y por otra parte, a la convocatoria se trata de una "iniciativa demostrativa de desarrollo rural". De otro lado, se pretende que esa función la lleve a cabo un líder - comunitario que organice y dirija la misma.

La problemática específica del mundo rural exigía acciones concretas a su favor. Desde el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors ante el Consejo Europeo, necesitábamos "una política de desarrollo rural más equilibrada" no sólo está en juego la diversidad de nuestras zonas rurales sino el equilibrio dentro de la Comunidad. Este equilibrio se ve amenazado por el desempleo en el empleo agrario, la diferencia creciente entre los servicios urbanos y rurales, la gente y las empresas en las ciudades y en el campo, el éxodo de la población y el deterioro del medio ambiente".

La iniciativa LEADER se dirige al desarrollo de comarcas rurales de las regiones más débiles (objetivo 1) y, dentro de ellas, las estrategias de desarrollo se aplican en

zonas de población entre 5.000 y 100.000 habitantes, aproximadamente, con el objetivo de adoptar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las mismas, y establecer una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales.

Se basa esta iniciativa en la creación de una Red de Grupos de Acción Local, red de intercambios de información y experiencias que favorezcan el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad, de forma que la actividad de cada grupo venía a añadirse a las medidas contempladas en los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), y tratando de que las soluciones que se apliquen sirvan de paradigma para el resto de las zonas rurales europeas. Dentro de este esquema, se consideran subvencionables tres tipos de acciones: en primer lugar, acciones de desarrollo rural, es decir, iniciativas que benefician directamente a los habitantes y agentes económicos de las zonas seleccionadas, que son: a) asistencia técnica; b) formación profesional y ayuda al empleo; c) turismo rural; d) pequeñas empresas, artesanía y servicios locales; e) valoración y comercialización in situ de la producción agraria, forestal y pesquera local y f) otras medidas. En segundo lugar la creación, equipamiento y gestión de los Grupos de Acción Local (material informático y telemático y asistencia técnica a los grupos) y, en tercer lugar, las medidas que contribuyan a la integración de los Grupos en una Red de ámbito comunitario.

La organización y funcionamiento de la iniciativa LEADER comprende cuatro escalones: el primero, los particulares; el segundo, los grupos de acción local; a continuación, un organismo intermediario o comité de seguimiento entre estos y la Comunidad; y, finalmente, una célula de animación en Bruselas, formada por miembros de la Dirección General VI -Agricultura- de la Comisión, autoridades nacionales y/o locales y representantes de los grupos LEADER, que coordina, evalúa y controla a todos los grupos. Veamos cada uno de estos agentes: *Los particulares* presentan sus iniciativas a los grupos, y solicitan información y asesoramiento sobre el mismo, comprometiéndose a financiar la parte del proyecto que no recibe subvención; *los grupos de acción local* actúa, a través de los llamados Centros de Desarrollo Rural (CEDER), de carácter privado, como gestores de los fondos comunitarios (curiosamente una institución privada gestiona fondos públicos organizando el desarrollo de la zona y concediendo o denegando subvenciones a proyectos de desarrollo presentados por los particulares; *el organismo intermediario* designado por el Estado (el IRYDA en el caso de España), informa, asesora, coordina y controla la utilización de las subvenciones globales por los grupos locales, transmitiendo a Bruselas informes de la actividad de éstos; y, finalmente, *la célula de animación LEADER*, que con el nombre de Asociación Europea de la información sobre el Desarrollo Local -AEIDL- se encarga del objetivo de integración de los Grupos en una Red de ámbito comunitario, sirviendo de intermediario entre los propios CEDER, especialmente al trasvase de experiencias.

Este Centro de animación dispone de un equipo de once personas encargadas de la animación de la red y de las actividades de intercambio del programa, y de un Comité de expertos, integrado por nueve especialistas europeos en desarrollo rural.

Los Grupos de Acción Local (se relacionan los existentes en España en el Anexo 4) serán seleccionados de entre las propuestas presentadas por los EE.MM. La selección se realiza conjuntamente por los EE.MM. y la Comisión en base a criterios generales -solvencia, capacidad administrativa, implantación local, participación de los agentes económicos y sociales en el funcionamiento del grupo- o específicos -calidad del programa, experiencia y conocimientos técnicos en desarrollo rural, aceptación de las normas de la Red Supranacional-, pudiendo añadir los EE.MM. otros criterios nacionales, siempre que se respetasen las directrices y objetivos de la iniciativa. La calidad del programa era el punto fuerte -la convocatoria dedica un artículo al mismo-, puesto que el importe de la financiación de cada iniciativa sería fijado por la Comisión en función de la solvencia y aptitud del Plan de Actividades Económicas o Programa de Desarrollo Rural presentado, estimándose la misma a través de: a) complementariedad de las medidas con el MCA; b) existencia de una estrategia de desarrollo integrado en la zona rural; c) efecto multiplicador y demostrativo de las medidas propuestas; d) grado de participación de la población y de los agentes locales; y e) carácter innovador.

En cuanto a las funciones de los centros de desarrollo rural, se encargarían de la gestión delegada de las subvenciones asignadas para realizar el programa de desarrollo. Se exige, lógicamente, una serie de requisitos a los CEDER, como son: solvencia económica y técnica, capacidad administrativa, implantación en la zona, comportamiento democrático y articulación de los agentes económicos y sociales, así como experiencia y preparación técnica en desarrollo rural.

La aplicación de los fondos estructurales en el mundo rural, tan necesitado de un desarrollo integrado, se debe a que son el principal instrumento con el que la Comunidad expresa su solidaridad con los grupos sociales y las regiones más desfavorecidas. En particular, a través de las iniciativas comunitarias y de su enfoque integrado y multidimensional, el esfuerzo de cohesión económica y social que se ha llegado a apreciar y entender mejor. La estrategia de la política económica en el mundo rural, representada por la iniciativa LEADER, pretende acercar la Comunidad para los ciudadanos y los agentes sociales de la zona en un desarrollo más equitativo.

La iniciativa LEADER se fundamenta en la implicación activa de la población de las zonas rurales, de las asociaciones y de los organismos públicos. El objetivo es utilizar la iniciativa local para emprender proyectos conjuntos y desarrollar un desarrollo coherente con la zona. Se configura así un Grupo de Acción Local en el que participan las principales instancias interesadas y elabora una

estrategia de desarrollo con una óptica global que abarca desde las actividades que configuran un tejido industrial integrado en la zona (artesanía, medio ambiente, turismo, explotaciones agrarias, telecomunicaciones para PYMES, etc.) hasta la formación profesional de la población y la inserción de personas en situación precaria.

Finalmente los Grupos de Acción Local se integran en una Red europea, que facilita el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos en materia de desarrollo rural, en el conjunto de la Comunidad.

V. COMENTARIOS FINALES Y RESUMEN.

A lo largo de la exposición hemos tratado de destacar los aspectos más relevantes de la política social comunitaria en lo que se refiere a su impacto sobre el medio rural. La dificultad del tema ha sido puesta de manifiesto por cuanto no existe propiamente una política social específica en el medio rural sino que ésta se contiene en las demás políticas de la UE, tales como la política agraria, la política de medio ambiente o la política regional.

En general, y no solamente en cuanto a su aplicación en el medio rural, la Política Social Comunitaria, no ha gozado en muchos aspectos de un tratamiento independiente, sino que se ha inscrito en otras políticas comunitarias y ha sido contemplada instrumentalmente para la consecución de Mercado Único. Así, los avances sociales se suponían ligados, mediante un cierto automatismo, al progreso económico; sin embargo, como ya hemos subrayado, aquellos avances no se han producido con el alcance esperado, mientras que la integración económica sí ha seguido su curso inexorable. Europa se configura así, ante los desequilibrios entre las dimensiones económica y social, como un gigante económico y un enano social, siendo precisamente la trascendencia de ese desajuste la causa fundamental de su limitado futuro.

En efecto, todos los esfuerzos llevados a cabo en el complejo proceso de integración europea se han centrado básicamente en aspectos económicos. En los últimos tiempos, se trata de superar la situación de bloqueo que caracteriza a la política social operando un cambio cualitativo en la apreciación de esta materia. La etapa que se abre en Maastricht recoge la premisa fundamental de que el progreso económico y el progreso social discurren de forma paralela, considerando de nuevos puntos de vista el vínculo entre la política económica y la política social, tendiendo principalmente a corregir los preocupantes niveles de desempleo.

El progreso social, pues, tendrá que calar en todas las manifestaciones de las políticas comunitarias, particularmente en las que se esfuerzan en lograr la cohesión económica y social, pues de otra forma podrán producirse discordancias como las que tienen lugar a través de la llamada "paradoja de la productividad". Se trata de evitar los retrasos en la materialización de las ganancias de productividad esperados

inversiones en nuevas tecnologías que, como es sabido, no darán sus frutos sin las destrezas, la organización y las negociaciones sociales que, ó bien bloquean, ó bien facilitan su difusión. En este sentido hay que reconocer que el progreso tecnológico es un proceso social y como tal implica una política social.

Junto a la necesidad de la presencia de la política social en las demás políticas comunitarias -sectoriales, instrumentales, etc.-, debe estar también comprendida en las políticas espaciales, distinguiendo con claridad lo rural de lo urbano. Es importante que las políticas sociales asistan a las poblaciones rurales y sustenten el desarrollo rural sin proyectar el modelo de crecimiento urbano sobre el medio rural.

Pero no se trata de políticas asistenciales sino de la revalorización del potencial endógeno, basada fundamentalmente en los esfuerzos combinados de los interlocutores locales y en el desarrollo de sus capacidades. Paralelamente, siempre que se creen las infraestructuras adecuadas, las nuevas tecnologías de la información podrían modificar las actuales pautas de distribución espacial del desarrollo económico, que es la responsable de algunos de los principales problemas ecológicos y, en concreto, de la excesiva concentración de la población en las ciudades, de los problemas de exclusión social de los centros urbanos y de la decadencia rural.

En cuanto a las experiencias específicas de política comunitaria sobre el medio rural, debemos añadir que si el objetivo de la iniciativa LEADER, consiste en demostrar la importancia de un apoyo directo a las iniciativas colectivas de desarrollo emanadas de las propias comunidades locales, ampliando los campos de innovación y experimentación, así como organizar, a partir de proyectos de cooperación transnacional, la transmisión de conocimientos, no estamos seguros de que las prácticas habidas hasta la fecha hayan efectivamente contribuido al logro de este objetivo. En todo caso, los resultados cuantitativos parecen haber primado sobre los cualitativos y sobre la creación de las condiciones de partida para el funcionamiento de estructuras económico-sociales que permitan el desarrollo a largo plazo del medio rural.

Como se ve, que sólo han transcurrido cinco años del comienzo de estas iniciativas a través de los LEADER I (1989-93), entendemos, que es demasiado pronto para hacer una evaluación ex post, por lo que habrá que esperar al desarrollo de los LEADER II (1994-99) para valorar con una cierta perspectiva temporal su eficacia. El planteamiento teórico es, sin duda, intachable, por lo que cabe confiar en su éxito. Pero, si se produce una verdadera coordinación entre los actores del mundo rural, se disponen los medios financieros correspondientes a la dimensión del desarrollo rural, la iniciativa LEADER es una buena prueba del reconocimiento de que los problemas del mundo rural trascienden de una mera perspectiva sectorial o económica y de que es necesario un enfoque socioeconómico, integral, que responda a las necesidades propias, sino también del conjunto de la sociedad. El desarrollo rural contribuye decisivamente.

Para finalizar, la política social comunitaria en el medio rural tiene lugar a través de un conjunto de políticas horizontales, sin ignorar las sectoriales, puesto que en muchas zonas rurales la actividad agraria, por ejemplo, constituye todavía la principal ocupación. Las políticas sectoriales y los programas de desarrollo rural no integrados, que contemplan aspectos parciales en el medio rural y no su globalidad, no han obtenido el resultado esperado porque no han sabido dar adecuada respuesta a la diversidad de problemas y necesidades que estas zonas presentan. De ahí que la tendencia comunitaria de promover estrategias horizontales con la aplicación coordinada y simultánea de instrumentos que corresponden a varias políticas sea, en los momentos actuales, la que obtiene mayor aceptación y permite alcanzar la participación de todos los agentes económicos y sociales, se pretende evitar que las acciones sobre el medio rural se conviertan en una serie de instrumentos y medidas superpuestas, sin conexión alguna, o en una mera adición de actuaciones incapaces de incidir, actuando cada una por su lado, sobre los reales y específicos problemas del mundo rural.

DOCUMENTOS DE INTERÉS.

- Comisión CEE: El futuro del mundo rural. COM (88) 502 final. Bruselas, 1988.
- Comisión CEE: Vademecum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios. Documento 92. OPOCE. Luxemburgo, 1989.
- Comisión CEE (D.G. XVI): Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad. OPOCE. Luxemburgo, 1991.
- Comisión CEE: Reforma de la Política Agraria Común. COM (91) 415 final. Bruselas, 31 de octubre de 1991.
- Comisión CEE: Hacia un desarrollo sostenible. COM (92) 23 final. Bruselas, 20 de mayo de 1992.
- Comisión CEE: Acción sobre el empleo. Manual práctico. OPOCO. Luxemburgo, 1993.
- Comisión CEE: (Comunicación): El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los fondos estructurales. COM (93) 282 final. Bruselas, 16 de junio de 1993.
- Comisión CEE: Política Social Europea. Opciones para la Unión (Libro Verde). COM (93) 55 final, de 17 de noviembre de 1993.
- Comisión CEE: Programa integrado en favor de las PYMES y del artesanado. COM (94) 20 final. Bruselas, 3 de junio de 1994.
- Comisión CEE: La política social europea. Un paso adelante para la Unión. (Libro Blanco) COM (94) 333 de 27 de julio de 1994.
- Comisión CEE: Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. (Libro Blanco). OPOCE. Luxemburgo, 1994.
- Fundación Galicia Europa: Fondos Estructurales. Comentario comparativo entre las reformas 89-93 y 94-99.
- Junta de Andalucía: Plan de Desarrollo Rural de Andalucía. 1994-1999.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Programa de Desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales en las regiones de objetivo I. Madrid, 1994.
- Papeles de Economía Española Suplemento al n.º 60/61. Madrid, 1994.
- Secretaría de Estado para las C.E.E.: Tratado de la Unión Europea. Textos consolidados. Tratados Comunitarios. Madrid, 1992.

ANEXOS

ANEXO 1. CARTA SOCIAL EUROPEA.

Desde su aprobación en el año 1989, la Carta Social Europea establece los principios fundamentales de los derechos de los trabajadores y las relaciones laborales en la Comunidad Europea y, desde esa fecha, se realizan esfuerzos en traducir a la práctica estos principios a través de la legislación comunitaria.

Los doce principios enumerados en la Carta Social son los siguientes:

1. Derecho a trabajar en el país de la Comunidad elegido por el trabajador.
 2. Libertad para elegir un empleo y derecho a una remuneración justa.
 3. Derecho a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
 4. Derecho a la protección social con arreglo a los sistemas propios de cada país.
 5. Derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva.
 6. Derecho a la formación profesional.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Derecho a la información, consulta y participación de los trabajadores.
- Protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo.
- Protección de los niños y de los adolescentes.
- Un nivel de vida digno para las personas de edad avanzada.
- Mejora de la integración social y profesional de los minusválidos.

ANEXO 2. PROGRAMAS, REDES, OBSERVATORIOS E INICIATIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.

| ÁREAS SOCIALES | TIPOS DE ACCIÓN | DENOMINACIÓN | OBJETO |
|--|-----------------|---------------------------------|---|
| RECURSOS HUMANOS. EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y JUVENTUD. | PROGRAMA | COMETT | COOPERACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA |
| | PROGRAMA | ERASMUS | MOVILIDAD UNIVERSITARIOS |
| RELACIONES INDUSTRIALES Y DIÁLOGO SOCIAL | PROGRAMA | EROTECNET | INNOVACIÓN EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL |
| | PROGRAMA | PETRA | PREPARACIÓN JÓVENES VIDA PROFESIONAL |
| | PROGRAMA | LA JUVENTUD CON EUROPA | INTERCAMBIO DE JÓVENES |
| | PROGRAMA | LINGUA | LENGUAS EXTRANJERAS |
| | PROGRAMA | TEMPUS | MOVILIDAD TRANSEUROPEA UNIVERSITARIOS |
| | PROGRAMA | FORCE | FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA |
| | PROGRAMA | IRIS | FORMACIÓN PARA LA MUJER |
| | RED | EURYDICE | FORMACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN |
| | RED | O.E. DE RELACIONES INDUSTRIALES | INFORMACIÓN SOBRE NEGOCIACIÓN Y CONVENIOS EE. MM. |
| | PROGRAMA | O. DE EMPLEO | CONSTA DE CUATRO REDES DE CORRESPONSALES. (INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS, EMPLEO, ETC. CON SUS RESPECTIVAS PUBLICACIONES. |
| EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO | OBSERVATORIO | ERGÓ | DETERMINAR MEDIDAS EN FAVOR PERSONAS EN PARO PROLONGADO. |
| | PROGRAMA | SPEC | APOYO PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO. |
| | PROGRAMA | LEDA | ACCIÓN PARA EL DESARROLLO DEL EMPLEO LOCAL. |
| | PROGRAMA | SERVICIOS EUROPEOS DE EMPLEO | INFORMACIÓN SOBRE OFERTAS DE EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO. |

| OBJETO | OBJETO |
|---|---|
| IGUALDAD MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO. | IGUALDAD MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO. |
| CREACIÓN DE EMPLEOS PARA MUJERES. | CREACIÓN DE EMPLEOS PARA MUJERES. |
| FORMACIÓN PARA LA MUJER. | FORMACIÓN PARA LA MUJER. |
| APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS EN MATERIA DE IGUALDAD. | APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS EN MATERIA DE IGUALDAD. |
| POSICIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO. | POSICIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO. |
| INTERVENCIÓN DE LAS MUJERES EN LA TOMA DE DECISIONES. | INTERVENCIÓN DE LAS MUJERES EN LA TOMA DE DECISIONES. |
| CUIDADO DE NIÑOS PARA RECONCILIAR RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES. | CUIDADO DE NIÑOS PARA RECONCILIAR RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES. |
| PROTECCIÓN SOCIAL. | PROTECCIÓN SOCIAL. |
| INTEGRACIÓN PERSONAS MENOS FAVORECIDAS | INTEGRACIÓN PERSONAS MENOS FAVORECIDAS |
| POLÍTICAS FAMILIARES NACIONALES. | POLÍTICAS FAMILIARES NACIONALES. |
| POLÍTICAS NACIONALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. | POLÍTICAS NACIONALES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. |
| ENVEJECIMIENTO Y PERSONAS DE EDAD AVANZADA. | ENVEJECIMIENTO Y PERSONAS DE EDAD AVANZADA. |
| ACCIONES EN FAVOR DE PERSONAS DE EDAD AVANZADA. | ACCIONES EN FAVOR DE PERSONAS DE EDAD AVANZADA. |
| INF. SOBRE MIGRACIONES DE TERCEROS PAISES. | INF. SOBRE MIGRACIONES DE TERCEROS PAISES. |
| INFORMES SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMUNITARIOS. | INFORMES SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMUNITARIOS. |
| INFORMACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE MINORÍAS ÉTNICAS. | INFORMACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE MINORÍAS ÉTNICAS. |

ANEXO 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES POR OBJETIVOS Y PAÍSES (en millones de ECUS).

| Países | Iniciativas nacionales | | | | | I. Comunit. | TOTAL |
|--------|------------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|------------------------|
| | Obj. n.º 1 | Obj. n.º 2 | Obj. 3-4 | Obj. 5A | Obj. 5B | | |
| | 1994-1999 | 1994-96 ⁽¹⁾ | 1994-1999 | 1994-1999 | 1994-1999 | 1994-1999 | 1994-1999 |
| | 730 | 160 | 465 | 191,6 | 77 | 177,9 | 1.821,5 |
| | | 56 | 301 | 262,5 | 54 | 86,6 | 760,1 |
| | 13.640 | 733 | 1.942 | 1.133,8 | 1.227 | 1.264,6 | 19.940,4 |
| | 13.980 | | | | | 990 | 14.970 |
| | 26.300 | 1.130 | 1.843 | 431,6 | 664 | 2.241,5 | 32.610,4 |
| | 2.190 | 1.765 | 3.203 | 1.912,7 | 2.238 | 1.231,8 | 12.540,5 |
| | 5.620 | | | | | 374,4 | 5.994,4 |
| | 14.860 | 684 | 1.715 | 798,6 | 901 | 1.504,9 | 20.463,5 |
| | | 7 | 23 | 40 | 6 | 5,9 | 81,9 |
| | 150 | 300 | 1.079 | 159,2 | 150 | 211,9 | 2.050,1 |
| | 13.980 | | | | | 1.232,6 | 15.212,6 |
| | 2.360 | 2.142 | 3.377 | 439,3 | 817 | 814,3 | 9.949,6 |
| | 93.810 | 6.977 | 13.948 | 5.369,3 | 6.134 | 10.136,7 | 136.395 ⁽²⁾ |

FE: Comisión CEE.

(1) La programación del objetivo n.º 2 consta de una fase 1994-1996 y de otra fase 1997-1999, cuya dotación se distribuirá posteriormente.

(2) Estos importes incluyen, a 30-7-1994, los presupuestos de 9 de las 14 iniciativas comunitarias.

(3) La diferencia entre este total y los 141.471 millones de ecus de la dotación de los Fondos estructurales queda justificada en las notas 1 y 2 y por el hecho de que este cuadro no incluye las medidas innovadoras.

| ÁREAS SOCIALES | TIPOS DE ACCIÓN | DENOMINACIÓN | COMPENDIO DE DISPOSICIONES SOBRE EL FONDOS ESTRUCTURALES SOCIALES EN LA UE |
|--|-----------------|--|--|
| SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES MIGRANTES | PROGRAMA | HELIOS II | ACCIÓN EN FAVOR DE LOS MINUSVÁLIDOS. |
| MEDIDAS EN FAVOR DE LOS MINUSVÁLIDOS. | INICIATIVA | EUROFORM | COOPERACIÓN TRANSNACIONAL PARA LA F.P. Y CREACIÓN DE EMPLEO. |
| FONDO SOCIAL EUROPEO | INICIATIVA | NOW | PROMOCIÓN IGUALDAD OPORTUNIDADES EN EL EMPLEO Y F.P. |
| | INICIATIVA | HORIZON | ACCESO MINUSVÁLIDOS Y DETERMINADOS GRUPOS AL MERCADO DE TRABAJO. |
| SALUD Y SEGURIDAD | PROGRAMA | EUROPA CONTRA EL CÁNCER | ... |
| | PROGRAMA | EUROPA CONTRA EL SIDA. | ... |
| | PROGRAMA | LUCHA CONTRA LAS TOXICOMANÍAS. | ... |
| | PROGRAMA | III PROGRAMA DE ACCIÓN SOBRE SEGURIDAD, HIGIENE Y SALUD EN EL TRABAJO. | ... |

FUENTE: POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. OPCIONES PARA LA UNIÓN (LIBRO VERDE) COMISIÓN UE 1994 Y ELABORACIÓN PROPIA.

ANEXO 4. GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (G.A.L.) ESPAÑOLES
RELACIONADOS POR REGIONES.

| REGIÓN | G.A.L. | PRESUP. EN ECUS | FONDOS C.E. | FONDOS PÚBLICOS | FONDOS PRIVADOS |
|-----------|-------------------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| ANDALUCÍA | | 61,356 | 21,864 | 13,022 | 26,466 |
| ESO2 | ALPUJARRA | 9,829 | 3,385 | 704 | 5,740 |
| ES10 | AXARQUIA | 6,200 | 2,611 | 1,263 | 2,326 |
| ES14 | LA LOMA | 4,105 | 2,224 | 1,112 | 769 |
| ES17 | RIO TINTO | 2,780 | 967 | 502 | 1,311 |
| ES18 | S. RONDA | 7,790 | 2,418 | 2,321 | 3,051 |
| ES09 | S. CÁDIZ | 6,580 | 2,708 | 2,041 | 1,826 |
| ES35 | S. MORENA | 9,998 | 2,225 | 2,659 | 5,114 |
| ES40 | SIERRA SUR | 7,254 | 2,708 | 785 | 3,762 |
| ES41 | SUBBETICA | 6,820 | 2,618 | 1,635 | 2,567 |
| ARAGÓN | | 24,434 | 5,800 | 8,444 | 10,190 |
| ES38 | GALLOCANTA | 4,411 | 1,150 | 577 | 2,684 |
| ES29 | MAESTRAZGO | 11,193 | 2,550 | 4,402 | 4,241 |
| ES22 | SOBARBE/RIBAGORZA | 8,830 | 2,100 | 3,465 | 3,265 |
| ASTURIAS | | 10,293 | 5,028 | 2,188 | 3,027 |
| ES16 | ORIENTE | 4,105 | 1,741 | 1,209 | 1,150 |
| ES46 | OSCOS-EO | 6,188 | 3,287 | 979 | 1,900 |
| BALEARES | | 10,561 | 3,050 | 3,501 | 4,010 |
| ES27 | MENORCA | 3,687 | 800 | 960 | 1,327 |
| ES04 | TRAMUNTANA | 6,874 | 2,250 | 2,541 | 2,320 |
| CANARIAS | | 20,215 | 9,477 | 4,422 | 2,371 |
| ES24 | FUERTEVENTURA | 5,379 | 1,934 | 1,781 | 1,325 |
| ES05 | LA PALMA | 5,216 | 2,611 | 563 | 1,116 |
| ES12 | CENTRO OCC. | 4,634 | 2,321 | 1,116 | 962 |
| ES30 | TENERIFE | 4,986 | 2,611 | 962 | 1,358 |
| CANTABRIA | | 6,113 | 1,950 | 1,358 | 1,358 |

| REGIÓN | G.A.L. | PRESUP. EN ECUS | FONDOS C.E. | FONDOS PÚBLICOS | FONDOS PRIVADOS |
|------------------------|---------------------------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| ES51 | SAJA-NANSA | 6,113 | 1,950 | 1,358 | 2,805 |
| CASTILLA- LA MANCHA | | 41,873 | 13,830 | 12,696 | 15,545 |
| ES01 | ALCARRIA | 5,178 | 2,321 | 1,730 | 1,127 |
| ES13 | C. CALATRAVA | 2,516 | 1,547 | 572 | 397 |
| ES28 | MANCHUELA | 14,414 | 2,128 | 4,643 | 7,641 |
| ES39 | MOLINA/A. TAJO | 6,959 | 2,708 | 2,819 | 1,432 |
| ES21 | S. CUENCA | 4,943 | 2,128 | 736 | 2,079 |
| ES45 | S. SEGURA | 7,863 | 2,998 | 2,196 | 2,669 |
| CASTILLA/ LEÓN | | 48,053 | 19,342 | 12,297 | 16,409 |
| | OS ANCARES | 7,094 | 2,514 | 1,683 | 2,897 |
| | ÁVILA | 7,470 | 2,128 | 3,726 | 1,616 |
| | MERINDADES | 4,107 | 1,741 | 446 | 1,920 |
| | M. PALENTINA | 6,270 | 2,998 | 1,026 | 2,246 |
| | S. BEJAR/FRANCIA | 4,720 | 2,321 | 1,102 | 1,292 |
| | T. CAMPOS/ C. SANTIAGO | 8,981 | 3,868 | 1,472 | 3,641 |
| | URBIÓN | 9,411 | 3,772 | 2,842 | 2,797 |
| | | 16,503 | 4,350 | 5,295 | 6,858 |
| | PALLARS | 6,513 | 2,250 | 1,805 | 2,458 |
| | TERRA ALTA | 9,990 | 2,100 | 3,490 | 4,400 |
| | | 18,153 | 8,897 | 4,032 | 5,224 |
| | ALCÁNTARA | 4,366 | 2,514 | 821 | 1,031 |
| | SERENA | 4,937 | 1,934 | 1,153 | 1,850 |
| | ALTA | 4,830 | 2,031 | 1,249 | 1,550 |
| | ALBITE | 4,020 | 2,418 | 809 | 793 |
| | | 20,274 | 8,895 | 7,022 | 4,357 |
| | MINO | 5,433 | 2,128 | 1,877 | 1,428 |
| | | 5,955 | 2,804 | 1,752 | 1,399 |

| REGIÓN | G.A.L. | PRESUP. EN ECUS | FONDOS C.E. | FONDOS PÚBLICOS | FONDOS PRIVADOS |
|-------------------------|----------------------------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| ES49 | ORENSE | 1,591 | 1,064 | 324 | 203 |
| ES50 | PORTODEMOUROS | 7,295 | 2,899 | 3,069 | 1,327 |
| MADRID | | 4,045 | 1,450 | 2,241 | 354 |
| ES47 | S. NORTE | 4,045 | 1,450 | 2,241 | 354 |
| MURCIA | | 8,230 | 2,321 | 1,470 | 4,439 |
| ES42 | S. NORTE | 8,230 | 2,321 | 1,470 | 4,439 |
| NAVARRA | | 20,793 | 2,450 | 12,680 | 5,663 |
| ES21 | M. NAVARRA | 20,793 | 2,450 | 12,680 | 5,663 |
| LA RIOJA | | 3,516 | 1,150 | 1,036 | 1,060 |
| ES23 | S. RIOJANAS | 3,516 | 1,150 | 1,306 | 1,060 |
| PAÍS VASCO | | 14,170 | 1,450 | 6,810 | 5,910 |
| ES08 | AURRERA | 14,170 | 1,450 | 6,810 | 5,910 |
| VALENCIA | | 21,566 | 8,703 | 5,512 | 7,350 |
| ES11 | A. PALENCIA/ A. MIJARES | 7,181 | 2,804 | 1,347 | 3,030 |
| ES36 | ELS PORTS | 5,514 | 2,321 | 2,317 | 876 |
| ES43 | M. ALICANTE | 8,871 | 3,578 | 1,848 | 3,445 |
| TOTAL ESPAÑA | | 350,148 | 120,007 | 104,296 | 125,845 |

FUENTE: Comisión CEE. (Repertorio de los grupos de acción local) y elaboración propia.

MESA REDONDA

EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EUROPEA EN LA POLÍTICA SOCIAL INGLESA

Andrew Baugh

UNIVERSIDAD DE NOTTINGHAM TRENT

En primer lugar me gustaría dar las gracias a la organización por invitarme a las mesas para hacer algunas aportaciones sobre el Reino Unido.

Es necesario decir algunas palabras para situar esta exposición en su contexto. La invitación se produjo en el último momento y el tiempo del que he dispuesto es limitado.

En estos momentos soy un trabajador social, profesor en la Universidad de Nottingham Trent, pero durante 5 años trabajé en Salud Mental en Northumberland, el condado más septentrional de Inglaterra, en un área eminentemente rural.

Es muy claro que el medio rural presentaba un número de problemas que requerían diferentes tipos de distribución de servicios para situarlos en el espacio. El aislamiento de la zona, la lejanía y la naturaleza de la población significaron que el servicio tuvo que ser más flexible en los roles y habilidades a desarrollar y la necesidad de una mayor coordinación y colaboración entre instituciones, así como la confianza mutua, fueron de gran importancia para el desarrollo del trabajo.

Al considerar las perspectivas de la comunidad y de la naturaleza de su vida rural.

En esta presentación voy a hacer un esbozo de lo siguiente:

Las características significativas del medio rural, donde hay además amplias experiencias que afectan a la comunidad.

Los datos de la política rural en el Reino Unido.

Algunas cuestiones importantes de la política del Gobierno de las que se han tenido y seguirán teniendo unos profundos efectos sobre la vida rural y urbana.

En cuanto a la Política de la Comunidad Europea y de Gran Bretaña, vamos a hablar de algunas visiones estereotipadas sobre las mismas. Recuerden que nosotros tenemos un gobierno conservador que está dividido sobre la cuestión europea.

En último lugar, algunos de los resultados del II Programa europeo de lucha contra la pobreza.

Muchos de Vds. estarán familiarizados con Inglaterra o al menos tendrán una imagen. En comparación con otros países europeos es bastante pequeña, su población es de cerca de 60 millones de habitantes que se concentran en una larga área urbana. Muchas de estas ciudades, como Birmingham, Manchester y New Castle, aparecen como consecuencia de la Revolución Industrial del S. XIX.

A pesar de que las industrias tradicionales han desaparecido de las ciudades la población permanece en estas zonas.

Pero Gran Bretaña todavía tiene relativamente amplias zonas rurales: como las montañas de Welsh, el norte de Anglia y amplias partes del suroeste. Estas áreas han experimentado ciertamente las tendencias rurales que comentábamos antes y que paso a resumir brevemente:

Como en otras partes de Europa, el medio rural en G. Bretaña no es homogéneo, hay considerables variaciones y diferencias. Para algunos la frase "Vida Rural", es sinónimo de un idílico estilo de vida -una visión romántica- que permite la calidad de vida en un terreno de pastoreo para ser disfrutado tanto como las facilidades de accesibilidad por tu propio transporte a la ciudad cercana te permitan. Ésta es la experiencia de la minoría.

Para la mayoría de los residentes del medio rural, la experiencia es de aislamiento, alto desempleo, bajos salarios y pobreza, casas de pobre calidad excesivamente caras y las limitaciones de la no existencia o limitación de servicios públicos y transportes.

Aunque hay dos polos opuestos, podemos hablar de tendencias comunes en el mundo rural:

1. Movimientos de población selectiva entre la ciudad y el campo que incluye:
 - Cambios en el empleo rural y corriente de jóvenes a la ciudad.
 - La clase media y los jubilados se mueven al campo y eclipsan a la predominante clase trabajadora.
 - Gente que trabaja en la ciudad, pero que vive en zonas rurales más lejanas que suelen ser de retiro o turismo, lo que modifica sustancialmente el estilo de vida del medio rural.
2. Cambios en el empleo, que se producen por:
 - Caída de las labores de la agricultura, minería y la explotación del medio ambiente.
 - Las nuevas compañías de tecnología de la información que se trasladan a las más apetecibles ubicaciones porque ya no necesitan estar ubicadas en las grandes ciudades.

En Resumen:

Salarios bajos.

Las habilidades de la gente resultan inadecuadas.

El trabajo es frecuentemente de temporada, con altos índices de desempleo y de empleo sumergido.

Las economías locales sufren cuando las compañías cambian su política.

Presión del gobierno central para ubicar industrias peligrosas para el medio ambiente en el medio rural.

3. Descenso de los servicios. Tanto en el sector público como privado, los factores a resaltar son:

- La población decrece.
- Decrece el transporte público y se incrementa la confianza en el coche privado. La vida rural se ha descrito como "vivir en una prisión abierta".
- Incremento del costo de los servicios, comunidades pequeñas y lejanas. No sorprendentemente estos cambios han endurecido la pobreza y la han dejado sin acceso a alternativas.

4. Ambiente político poco compasivo:

El gobierno conservador ha ejercido una política deliberada en contra de la administración local. Mientras que enfatiza la importancia de que el ciudadano elija, han reducido los poderes y los fondos de la administración local y han centralizado el control.

La introducción del mercado en muchas áreas de la vida pública, educación, salud, vivienda, servicios sociales, ha extremado la marginación de aquellos que no tienen posibilidades por su cultura y localización geográfica para participar.

5. Pobreza y cultura:

El impacto de los cambios de población, los medios de masas, y el descenso de las lenguas tradicionales han cambiado la naturaleza de la cultura rural. Pero tales cambios y el conflicto son parte de una más amplia discusión dentro de la sociedad. Así se hace mucho más difícil definir una comunidad rural.

6. Aumento de las diferencias:

Las variables muestran que en los últimos 15 años, ha habido un considerable incremento en las cifras de gente que vive en la pobreza. Esto es especialmente cierto en familias monoparentales y ancianos y a veces es muy visible en el medio rural.

7. Efectos de estas tendencias, hay otras que tienen profundos efectos sobre la comunidad:

8. Pobreza y privación: Las siguientes variables muestran (estadísticas 92) la imagen de la población en Norfolk, una amplia zona rural:

Densidad de población 80 hab. por Km. cuadrado.
Mayor población femenina.
20% son jubilados.
8% mayores de 75 años.
9% familias monoparentales.
21% desempleados de larga duración.

- Un estudio de finales de los 80 muestra que el 25-30% de los residentes en zonas rurales fueron beneficiarios del Salario Social.
2. Alojamiento y vivienda: La política del gobierno central en los últimos 10 años ha sido forzar a la administración local a vender sus viviendas no permitiéndoles construir otras nuevas más adecuadas para alquilar a la población.
 3. Salud y minusvalías: En las zonas rurales aparecen mayores índices de mortalidad infantil y de hipotermia en los ancianos.

La imagen de la vida rural en Gran Bretaña es una de las fundamentales desventajas, pero es importante recordar que las causas fundamentales son estructurales, originadas en la sociedad como nación y no meramente en el nivel local.

Vamos a pasar ahora a hablar de la política rural en el Reino Unido.

Ha habido un crecimiento en lo concerniente a los problemas rurales y en las tentativas que se han llevado a cabo para desarrollar acciones específicas en el medio rural en cuanto a la existencia de servicios, la planificación de la agricultura y los servicios para la población joven.

Hay interés pero existen diferentes interpretaciones desde la política, su puesta en práctica y los resultados.

No hay un acuerdo sobre el desarrollo a llevar a cabo, incluso dentro del dominio de las instituciones del gobierno central y enormes contrastes entre las regiones en el alcance a dar al desarrollo rural.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA SOCIAL

En los pasados 5 años ha habido cambios importantes en el sistema de seguridad social y en la organización de los servicios que se prestan a la comunidad, que han tenido profundos efectos tanto para las zonas rurales como para las urbanas.

1. Cambios en la seguridad social: El gobierno conservador justificó los cambios como una reforma necesaria y dirigida a reducir el fraude. Han reducido el número de titulares, dejando fuera a los jóvenes y cambiaron el concepto de prestación como regalo por el concepto de préstamo.

La miseria y la pobreza se han incrementado como consecuencia directa de la introducción de un mecanismo de mercado para la provisión y administración de servicios para la comunidad: Los potenciales beneficios de unos

conducidos a las necesidades han sido minados por la inadecuada financiación del gobierno. Sin embargo en el contexto del éxito de 1992 del mercado único, aparece la posibilidad para todos los sectores que prestan servicios a la comunidad, de exportar sus experiencias al resto de Europa, es decir, crear un mercado interno de Servicios Sociales. Este desarrollo se puede ver por la creación de la Asociación Europea de organizaciones de ayuda a domicilio en 1990.

¿Qué hay sobre la política del Reino Unido?

Creo que sería de ayuda comenzar con algunas perspectivas que se tienen de la Unión Europea en el Reino Unido.

El partido conservador está dividido en cuanto a la cuestión europea y en cuanto a ser o no miembros de la misma.

La derecha dominante reforzada por la prensa conservadora quiere dar la imagen de la Comunidad europea como:

- Por un lado Burócratas con ninguna consideración de las buenas tradiciones inglesas tales como (la reina, los bajos salarios, largas jornadas laborales, y el sabor de las patatas fritas).
- Por otro como que minan la competitividad y los costes industriales ingleses a costa de los bajos salarios.
- Y por último como la entrada del socialismo por la puerta de atrás.

Es deprimente que el nivel de debate se centre en el patriotismo más que en el idealismo.

Como compartirán conmigo:

El adherirse a una política subsidiaria, ha hecho que la C.E. sea reacia a interferir en las soberanías nacionales introduciendo acciones radicales en el campo

El punto de atención de la Comunidad Europea ha tendido a ser el económico, pero es claramente reconocido que mecanismos como el mercado único crean problemas para las regiones y grupos particulares de personas. Ha desarrollado medidas especiales para desfavorecidos y medidas dirigidas a grupos y marginados. Es importante recordar que el Reino Unido fue el único país que rehusó aceptar el Tratado social y que Major triunfó en Maastrich en las negociaciones del 89, evitando que los trabajadores ingleses serían excluidos de los derechos y beneficios ofrecidos. Ésto todavía se mantiene.

Yo voy a volver al II programa de lucha contra la pobreza y resumiré las conclusiones de la investigación coordinada por Graham Roon de la Universidad de Bath.

Los objetivos establecidos por el comité del consejo de Europa en 1984 fueron combatir la pobreza más eficazmente y llevar a cabo medidas positivas para ayudar a los desfavorecidos e identificar los mejores medios para atacar las causas de la pobreza y sus efectos en la Comunidad Europea".

El segundo programa se comprometía a la investigación y evaluación de los 76 proyectos seleccionados de entre todos los países miembros.

La investigación se centró en temas que incluían la integración del medio rural y voy a resumir las conclusiones en este área.

Para que un proyecto fuera seleccionado tenía que demostrar su contribución a la totalidad de los objetivos del programa europeo arriba señalado.

Quiero centrarme en las conclusiones generales del tema de la pobreza en el medio rural.

Aunque hubo dos proyectos en el Reino Unido, las conclusiones son comunes a todos los proyectos sobre el tema.

Las estrategias de los proyectos fueron evaluadas en relación a tres posibles áreas:

1. Trabajo directo con los pobres desarrollando habilidades y la cohesión social.
2. Trabajo con los servicios de bienestar intentando reestructurarlos.
3. Trabajo con los que toman las decisiones en la sociedad.

Los proyectos relacionados con la pobreza en el medio rural dieron gran prioridad a la tercera estrategia.

Los 25 proyectos identificaron un número de factores que contribuirán a la desintegración de la comunidad entera, y que actuaban con obstáculos para su recuperación: La pérdida de gente joven que se desplaza a las ciudades en busca de trabajo fue identificada como la mayor causa de la desintegración económica y social del medio rural agrícola. Esto reduce las posibilidades de recuperación económica. Las redes familiares y comunitarias se alteran y los servicios públicos son inadecuados para rellenar los huecos.

Los proyectos identificaron 3 clases principales de obstáculos para el desarrollo integral de las zonas de pobreza.

- La propia geografía que refuerza el aislamiento, la lejanía se ve incrementada por la débil comunicación.
- Las estructuras administrativas de planificación local, están algunas muy centralizadas y demasiado lejanas, y otras hay demasiados niveles de planificación y se duplican.
- Las actitudes de las comunidades donde se da pobreza como un obstáculo para el desarrollo a través de una acción integral. Hubo suspicacias al respecto del desarrollo y de como se iba a llevar a cabo por las instituciones y también hubo cinismo en cuanto a fallos ocurridos en el pasado.

PAPEL DE LOS TRABAJADORES/AS SOCIALES EN LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO DE PROGRAMAS EUROPEOS EN ESPAÑA

M.^a Mercé Canet Ponsa

DIPLOMADA EN TRABAJO SOCIAL

LICENCIADA EN C. POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL COLEGIO OFICIAL
DE D.T.S. DE CATALUÑA

INTRODUCCION

La Política Social de la Unión Europea tiene un claro punto de partida en el Tratado de Roma que se ha visto reforzada paulatinamente, con la entrada en vigor del Tratado de Maastrich, más recientemente.

En la realidad, desde el punto de vista técnico, la Política Social esta enfocada al cumplimiento de dos de las libertades básicas del Mercado Común: LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES Y LA LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS. Es decir, es un instrumento para fomentar la movilidad en Europa y crear así un espacio de ciudadanía común.

En España la política social ha tenido muy escaso desarrollo en las más de tres décadas de existencia de la Comunidad Europea básicamente, por TRES razones.

Las acciones a favor de los beneficiarios de la supuesta política social se han ejercido de forma subsidiaria, normalmente limitando su alcance a los grupos menos favorecidos por el desarrollo de las distintas regiones europeas.

- b) Porque la asignación de los recursos se ha dejado mayoritariamente en manos del mercado mientras la capacidad reguladora de las instituciones comunitarias se ha limitado a establecer mecanismos tendentes a evitar discriminaciones entre los nacionales de los diferentes estados miembros.
- c) Por las dificultades existentes para gestionar desde Bruselas una parcela de soberanía con tan profundas raíces nacionales y tan singulares diferencias entre los países.

Así pues, actualmente, la política social consiste en un conjunto de legislación mínima común y en unos medios de acción circunscritos al ámbito del FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE), en calidad de instrumento de carácter estructural de UE.

Quizá a medida que vaya avanzando el proceso de integración económica en Europa resulte posible profundizar en una Europa Social. Pero eso va a depender, además de la voluntad política por ejercer estas tareas desde las instancias públicas, de la posibilidad de compatibilizar el derecho comunitario en determinadas materias con los ordenamientos jurídicos nacionales existentes en los Estados Miembros. Algo similar ocurre con el *Dialogo Social* ya que las diferencias entre unas naciones y otras son fruto de una historia compleja y en muchos casos irrenunciable para sus ciudadanos. Es difícil por ello establecer una misma filosofía europea con respecto a la utilidad, alcance y contenido de política social.

De todas formas parece haberse experimentando un ligero avance en este terreno cuando ya existen lugares comunes dentro de la Unión donde están experimentando programas de lucha contra la *exclusión social*.

Si un 15% de la población europea vive con ingresos inferiores a la mitad del nivel medio de ingresos de su país, es muy probable que se estén produciendo fenómenos colectivos de marginación de los entornos culturales, laborales y políticos, circunstancia que constituye el caldo de cultivo ideal para provocar situaciones de crispación cada vez más difíciles de combatir. Quizá, por ello, desde el punto de vista de la eficacia y la estabilidad del mercado interior, y no sólo desde la óptica de la equidad, resulte conveniente plantearse la reducción de los niveles de exclusión social existentes en la Unión Europea.

O dicho de otra forma, entre las distintas opciones de política social posibles en la Unión Europea, tras el Tratado de Maastrich parece haberse decantado por una acción limitada y subsidiaria en favor de los colectivos más desprotegidos.

El éxito de este planteamiento intermedio entre el liberalismo a ultranza y el Estado del Bienestar dependerá, sobre todo, de las políticas aplicadas para salir de la crisis económica.

FONDOS ESTRUCTURALES:

El objetivo final de mejorar el nivel de vida en la Unión Europea, se enfrenta a un reto adicional derivado de los propios instrumentos puestos en práctica para avanzar hacia un mayor grado de integración. Los procesos de liberalización que sustentan la construcción de un mercado común pueden incluso aumentar las divergencias internas, lo cual, a modo de círculo vicioso, dificulta la plena obtención de las ventajas que cabe atribuir a la propia integración económica. Por ello, *la existencia de mecanismos redistribuidores*, tienen pleno sentido si éstos superan el estricto alcance de los subsidios y se convierten en instrumentos incentivadores del desarrollo económico y de la propia integración económica política y social.

Para luchar contra el aumento de los desequilibrios internos, la Comunidad Europea ha puesto en práctica algunas acciones de carácter sectorial, social y regional, que se han visto notablemente reforzadas con la reforma de los Fondos Estructurales y la entrada en funcionamiento de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea.

En cierto modo, las acciones estructurales son medidas de acompañamiento de las políticas públicas nacionales y como tales, han de tener un contenido fuertemente planificado y consensuado. También constituyen *instrumentos destinados a compensar la peor posición relativa que tienen algunos Estados Miembros respecto al nivel medio de la Unión*.

Esta necesaria ambivalencia convierte Los Fondos Estructurales en uno de los instrumentos de acción más característicos de la Unión Europea, a la vez que más sujetos a controversia entre sus respectivos beneficiarios y financiadores netos.

Los Estructurales más relevantes son:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
- Fondo Social Europeo (FSE)
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

Existen otras acciones estructurales de distinto alcance sectorial y desde el momento que se ha llamado a ellas el *Fondo de Cohesión*.

La concentración de las acciones estructurales se realiza a partir de la definición de 5 objetivos fundamentales estrechamente conectados a los diferentes Fondos Estructurales, los cuales son:

OBJETIVO 1 (FEDER): Fomentar el desarrollo y la adaptación de las regiones atrasadas, cuya economía depende en gran medida de la agricultura, que tienen un bajo nivel de renta, altas tasas de desempleo y subempleo y deficientes infraestructuras.

OBJETIVO 2 (FEDER): Reconvertir las regiones o parte de las mismas gravemente afectadas por el declive industrial y/o fronterizas que se caracterizan por la reducción de niveles de producción y empleo, en particular en el sector industrial.

OBJETIVO 3 (FSE): Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas especialmente expuestas a la exclusión del mercado laboral.

OBJETIVO 4 (FSE): Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas productivos.

OBJETIVO 5a (FEOGA-Orientación): Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común y ayudar a la modernización y reestructuración de la pesca.

OBJETIVO 5b (FEDER): Facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.

La mayor parte de las acciones son objeto de la concertación en el doble nivel territorial y supranacional, esto quiere decir que, desde el punto de vista territorial, las autoridades locales y regionales discuten con el gobierno central de su país, las acciones a desarrollar, y desde la perspectiva del conjunto de la Unión Europea, diferentes gobiernos e instituciones comunitarias acuerdan que parte de esas acciones estructurales a emprender debe ser financiada por los Fondos Estructurales.

El grado de cofinanciación del proyecto por parte de la Unión Europea depende de la clasificación de la zona donde hay que aplicar dicho proyecto.

Tras las distintas fases de planificación se elaboran los "Marcos de Acción Comunitario" (MAC) donde quedan recogidos los programas operativos respectivos ejes comunitarios.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), por su parte actúa como entidad financiera, concediendo préstamos para apoyar a las regiones atrasadas, favoreciendo proyectos que interesen a dos o más estados miembros y facilitan la reconversión y modernización de determinados sectores productivos, en particular, algunos relacionados con individuos en las denominadas *Nuevas políticas de la Unión*.

FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales pueden estar financiados por:

- a) **Fondos Estructurales:** Los de más interesantes para el tema que nos ocupa son los siguientes:
- a.1) Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) para temas agrícolas.
 - a.2) El Fondo Social Europeo (FSE) que a través de las nuevas "Iniciativas Comunitarias" financia, además de otros muchos programas **tres programas de empleo y desarrollo de los recursos humanos** que tienen especial interés para los trabajadores sociales.

Estos programas son: el programa HORIZON (Para facilitar la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, fundamentalmente disminuidos y desfavorecidos), el programa NOW (Para favorecer el acceso de la mujer al mercado de trabajo), el programa YOUTHSTAR (para la prevención del paro en jóvenes sin cualificación profesional menores de 20 años).

Algunos programas exigen para su aprobación un requisito de transnacionalidad, es decir, que los proyectos sean presentados de forma conjunta con otros Países Miembros. Por ejemplo para los tres programas Horizon, Now, o Youthstar es necesario presentar un proyecto propio, individual, del País Miembro y otro proyecto transnacional elaborado con otros países de la Unión.

Los programas financiados por los Fondos Estructurales son programas muy bien adaptados a las necesidades económicas.

Programas financiados directamente por la Comisión:

La Comisión destina una parte de su presupuesto a la financiación de programas sociales, éstos tienen una menor dotación presupuestaria y se diferencian de los programas sociales financiados por los Fondos Estructurales en que se pueden presentar proyectos, previo acuerdo con un cofinanciador, (Ayuntamientos, CC.AA. o Instituciones financieras). La aprobación por el Parlamento Europeo, es la que permite a la Comisión aprobar el proyecto sin necesidad de sanción por el Estado Miembro.

Una vez aprobada, es la Comisión quien directamente cofinancia el proyecto y los recursos que van al desarrollo del programa.

De todos los programas que se han desarrollado mediante este tipo de financiación los que más nos interesan como Trabajadores Sociales son los programas de: POBREZA I, POBREZA II, y concretamente POBREZA III.

Los dos primeros han tenido un diseño parecido al resto de los demás programas experimentales, pero el programa POBREZA III ha sido genuino con respecto a los demás porque se ha constituido en un programa de intervención.

EL PROGRAMA POBREZA III

En julio de 1989, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea adoptó un programa quinquenal de acción a medio plazo con objeto de favorecer la integración económica y social de los grupos más indigentes.

Como continuación a los dos programas anteriores, "Pobreza 3" constaba de tres principios rectores.

El primero advierte que abordar el problema de la pobreza requiere un enfoque **multidimensional**. La pobreza es mucho más que la precariedad económica, abarca todos los ámbitos de la vida: salud, educación, vivienda, trabajo, relaciones etc. La pobreza se ve como resultante de procesos combinados y acumulativos en los que se da en primer lugar un proceso de pérdidas que en la medida que se van acumulando imposibilitan el retorno a los bienes perdidos: la salud, las relaciones, el trabajo etc. esto produce paralelamente un proceso de exclusión en que a la mínima aparición de la pérdida actúa con toda su fuerza una acción positiva y crucial de segregación, fruto de unas estructuras económicas sociales y culturales que levantan barreras tanto objetivas como subjetivas que perpetúan las situaciones de necesidad y de deterioro.

Por lo tanto abordar el fenómeno de la pobreza implica integrar una extensa variedad de medidas. La salud, la escolaridad, el alojamiento, la formación, el empleo y los subsidios de desempleo, así como una dimensión social cultural, son todos aspectos del fenómeno de la pobreza como elementos clave de las estrategias integradas que permitan combatir dichas carencias.

Esto nos lleva a la necesidad de desarrollar programas y proyectos de forma multidimensional de manera que se vaya hacia la integración de las acciones no solamente hacia la acción de asistencia social.

El segundo principio radica en el fomento de una estrategia de cooperación **partenariado**. Entendiendo como "Partenariado" aquel proceso por el que dos o más agentes sociales de naturaleza distinta (públicos o privados) y sin que

su especificidad, se ponen de acuerdo para realizar algo en un territorio concreto y en un tiempo determinado. El resultado final del proceso produce unos efectos multiplicativos que son mucho mayores que si cada uno de los agentes hubiese actuado individualmente sin esta simbiosis. Esto implica que los agentes compartan riesgos y beneficios en el proceso. Los resultados obtenidos por pequeños que sean, responden a los objetivos de todos los agentes que forman el Partenariado.

Para que esto sea posible es necesario que exista un programa con una meta común. Esto supone un gran esfuerzo a nivel técnico ya que el programa tiene que ser suficientemente atractivo para todos los integrantes que forman el partenariado.

La estructura partenarial da sentido a cada uno de los miembros y a su vez facilita el que haya voluntades políticas comunes.

El tercer principio del programa "Pobreza 3" ha sido el de estimular la **participación** a todos los niveles, entre las autoridades nacionales, regionales y locales, las organizaciones voluntarias y principalmente la de los afectados que padecen la marginación.

El programa "Pobreza 3" se desarrolló entre 1989 y 1994, dispuso de un presupuesto total de 55 millones de ecus, y se realizaron a nivel de toda la Comunidad un total de 39 proyectos en el que España participó en cuatro de ellos: acciones modelos (proyectos integrales) Programa de desarrollo rural integral de la comarca Montes de Oca (Burgos), Proyecto Onyar Est (Girona), proyecto de las Cajas del Odiel (Huelva) y una iniciativa innovadora (Integración específica), Proyecto de Rehabilitación e Inserción Social de Enfermos Mentales Crónicos sin hogar (Madrid).

Entre todos los proyectos haré referencia explícita sólo a dos. El Programa de desarrollo integral de la Comarca de Montes de Oca (Burgos) y el proyecto de Girona. El primero como ejemplo del desarrollo de un proyecto a nivel regional y el segundo como proyecto urbano experimental impulsado directamente por los agentes sociales. Los dos proyectos nos pueden aportar elementos de análisis y experiencia para nuevos enfoques metodológicos en los distintos ámbitos donde se aplica el Trabajo Social.

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMARCA DE MONTES DE OCA (BURGOS).

Este proyecto se desarrolló en la comarca de Montes de Oca provincia de Burgos en colaboración con Alava y con la Rioja.

Objetivos:

Potenciar los recursos propios de la comarca e impedir la desertización y el abandono de los pueblos.

Núcleos de intervención del programa:

La comarca se clasificó en tres tipologías poblacionales:

a) Población de promoción: era aquella zona donde se mantenía la población, y atraía la inmigración comarcal. La zona poseía recursos y potencialidades para ser ejes de desarrollo de la comarca.

Aquí los criterios técnicos de intervención fueron la búsqueda y la creación de servicios de ámbito comarcal, apoyando la creación de infraestructuras para el posterior desarrollo de la comarca.

b) Población de mantenimiento: era aquella que mantenía la población con tendencia al envejecimiento y con recursos y potencialidades para persistir. Aquí se intervino para intentar crear servicios únicamente como solución a las necesidades locales y como garantía a la prestación de servicios a la población.

c) Población en desaparición: era aquella en que se perdía progresivamente población, donde había un alto índice de envejecimiento y escasas posibilidades de desarrollo.

Esta última representaba el 21% de la población total y el 79,7% del total de los pueblos de la comarca.

En estos núcleos se intentó desarrollar actuaciones de carácter asistencial, intentando garantizar el acercamiento de la prestación de servicios comarcalizados.

Las estrategias de intervención que desarrolló el programa fueron las siguientes:

a) Coordinación institucional: con tres tipos de actuaciones

a.1) Coordinación Institucional.

a.2) Desarrollo del Partenariado.

a.3) Potenciación de servicios y estructuras entre el ámbito de Servicios Sociales, Culturales, Económicos etc..

b) Creación de dispositivos para la promoción de actividades económicas a nivel de:

Vincular las variables económicas que condicionan de una forma fundamental la dimensión económica y las variables socioculturales que configuran el modo de vida de un colectivo.

c) Formación y cualificación a sectores de población más desfavorecidos mediante dos tipos de actuaciones:

1) Educación social: Puesta en marcha de recursos para la búsqueda de alternativas.

2) Formación profesional.

d) Dinamización del Movimiento Asociativo: dirigida a:

d.1) La Coordinadora de Asociaciones.

d.2) Las asociaciones de diversos colectivos.

e) Articulación de redes desde el Programa de Desarrollo Rural Integral Comarca Montes de Oca.

Acciones Metodológicas al Trabajo Social:

El desarrollo del programa permitió la elaboración de indicadores válidos sobre las actuaciones de desarrollo en zonas similares que han sido transferidas a otros municipios y han servido como aportaciones de base en la elaboración del Plan de Castilla León contra la exclusión.

Acciones integradas

Ante las múltiples dificultades que engendraron las posiciones divergentes de los sectores que intervinieron podemos decir que como resultado final se obtuvo la articulación de sectores y colectivos que normalmente no trabajaban juntos. El saneamiento del agua fue uno de los proyectos de desarrollo integral de la comarca que se realizó con éxito.

Partenariado:

Se intentó crear un proyecto en que las partes pudieran estar de acuerdo y el acuerdo fuera pequeño.

Para que el proyecto pudiera llegar a buen fin, fue necesario la búsqueda de un **partenariado con factores comunes**. Los problemas importantes surgieron en los momentos en que se dieron intereses políticos personales o intereses muy locales.

Se impuso la necesidad de utilizar estrategias para demostrar que los beneficios revertirían a todos en conjunto y no irían por separado. La fórmula era, un único programa donde ganara el conjunto de la población. Esto, teóricamente, implicaría que ganara la comarca, pero el problema que surgió posteriormente fue que no había en esta zona una incidencia de entidad comarcal, lo cual, dificultó mucho el desarrollo del proyecto, ya que la lucha contra la exclusión no es sólo una lucha de diferentes colectivos sino que en la lucha contra la exclusión deben intervenir también los individuos y la integración del conjunto de recursos que se dan en un determinado territorio, por lo tanto la base de aplicación del proyecto es el territorio.

A nivel de equipo:

Se observó la importancia de que el equipo que desarrollase el programa fuera siempre el mismo y perteneciera al mismo medio o a la misma comunidad. El equipo tenía que ser complementario y consolidado.

EL PROYECTO ONYAR - EST.

Es un proyecto de lucha contra la pobreza exclusión que se aplicó en el medio urbano de Gerona capital (aprox. 62.000 habitantes). Este proyecto se focalizó hacia cuatro barrios marginales, dos periféricos, uno barraquista y el casco antiguo de la ciudad. (Font de la Pólvora, Vila Roja, Torre Gironella y Barri Vell).

El proyecto ONYAR-EST empezó con el programa Pobreza 2 y se desarrolló definitivamente en el programa Pobreza 3.

Redactores del Proyecto:

Departamento de Trabajo Social del Ayuntamiento de Gerona.

Objetivos:

Para conseguir los objetivos eran necesarios una serie de cambios positivos como:

- 1) Ayuda económica para la ocupación y mejora de viviendas y del entorno.
- 2) Acercamiento de los servicios a la población afectada y sensibilización de la comunidad con la consiguiente superación de actitudes de exclusión.

- 3) Formación y capacitación profesional de los afectados. Para conseguirlo se requería superar actitudes negativas de dependencia, pasividad, inconsciencia, desconfianza etc. y fomentar nuevos comportamientos basados en el proceso de movilización de sus propias capacidades.

Aspectos metodológicos del proyecto:

A) Acciones Integradas:

- Se estableció el mecanismo de **CONTRATO CONVENIO** lo cual, implicaba la movilización de las personas afectadas a partir de los compromisos que se establecían y que requerían esfuerzo, implicación y participación. En el mecanismo contrato-convenio participan la familia afectada y los servicios del territorio, donde se aplica.

Es importante resaltar que esta metodología se estaba aplicando antes de que apareciera el Programa de Renta Mínima de Inserción (PIRMI) en Cataluña.

Se rompió con la disgregación resultante de la intervención de las instituciones de forma cerrada o aislada (urbanismo, sanidad etc..)

Se desplazaron los objetivos de los ámbitos de intervención social hacia el sujeto.

Itinerarios de Inserción:

Los itinerarios de inserción fueron los procesos pactados entre los sujetos afectados y el Servicio Social correspondiente, que teniendo en cuenta, las necesidades de necesidad inicial previeron las actuaciones que podían mejorar las necesidades de necesidad o deficitarias. El Proyecto contrató a un dispositivo externo para realizar contactos con empresas, realizar la selección de personal y realizar la inserción ocupacional. Ello supuso que 500 personas, en Gerona capital, obtuvieran un empleo de trabajo.

Estrategias Específicas:

Para llevar a cabo el proyecto, se emplearon las siguientes estrategias:

- Estrategia Socio-educativa -asistencial.
- Estrategia de inserción económica y ocupacional.
- Estrategia de urbanismo y vivienda.

APORTACIONES METODOLOGICAS DEL PROYECTO ONYAR -EST AL TRABAJO SOCIAL.

El proyecto unificó en una sola metodología, las distintas metodologías diseñadas para la actuación en las diferentes realidades, es decir, los diferentes barrios, los diferentes núcleos de intervención del programa etc..

A su vez el proyecto integró la perspectiva multidimensional específica de la lucha contra la pobreza (La pobreza no se puede reducir exclusivamente a la pobreza económica).

También el proyecto *introduce un cambio significativo en la manera de entender la integración de recursos (RECURSOS INTEGRADOS)*; considera que la integración de los recursos tiene que realizarse desde la lógica de las necesidades del sujeto, y ofrece la propuesta de integrar todos los recursos (públicos y privados) en un dispositivo eficaz que centre su intervención directamente sobre los sujetos más necesitados. *Este dispositivo en la terminología del programa POBREZA 3 se llama PARTENARIADO.*

Por último el proyecto ONYAR-EST desarrolló lo que posteriormente se ha denominado *INVESTIGACION EVALUATIVA*; es decir, la evaluación se planteó como un elemento de autoapredizaje y redefinición del programa. Para la evaluación se utilizaron metodologías y técnicas específicas de la investigación social.

Todas las actividades significativas del proyecto, desde la atención primaria a los itinerarios familiares, fueron registrados sistemáticamente por los trabajadores sociales. La información de los diferentes registros del programa, se introdujo en bases de datos que permitieron más tarde, un procesamiento informático muy ágil y potente.

La informatización de todos los registros de Trabajo Social del Programa permitió tanto el análisis cualitativo de la información como la explotación estadística de la información cuantitativa. El resultado de este análisis permitió un mejor y más precisa caracterización de los sujetos de la pobreza y de sus necesidades.

La evaluación de la implementación del proyecto también permitió conocer cuáles fueron los aspectos menos desarrollados de las estrategias del mismo, como las razones que lo explican.

La evaluación por el propio equipo que desarrolló el proyecto y por los equipos subsiguientes de España y de la Unidad Central del Programa Pobreza Bruselas, nos enseñó que *los proyectos no son autosuficientes por sí mismos, lo tanto es necesaria la formación continuada de todos los miembros integrantes del equipo.*

De ahí, que la investigación evaluativa se convirtiera necesariamente en un instrumento corrector de los desequilibrios entre estrategias, obligando al propio Proyecto a reformular aquellos aspectos que no eran funcionales para obtener los objetivos propuestos.

EL PROGRAMA "POBREZA 3". UNA NUEVA METODOLOGIA.

El desarrollo del Programa "POBREZA 3" en España constituyó metodológicamente hablando, un paso adelante en la lucha contra la exclusión social. El logro de unas determinadas metas, ha contado con una forma inteligente de conseguir las, de estudiar las posibilidades de acción y del modo más idóneo de llevarlas a cabo.

Los objetivos generales más destacados, giraron en torno a tres ejes prioritarios:

- 1) La organización de territorio y su población, con lo que supone de cambio de aptitudes y actitudes.
- 2) El fomento del "PARTENARIADO" a través del encuentro, de la cooperación, y del trabajo coordinado de las instituciones públicas y privadas.
- 3) El favorecimiento de la identidad de los grupos desfavorecidos con el entorno, mediante variaciones en el contexto material, institucional y social.

La operativización de estos objetivos ha concretado la intervención en un conjunto de estrategias, que circulaban en torno a dos binomios fundamentales:

- Familia-Territorio.
- Educación- Empleo.

El trabajo directo con las familias ha supuesto el desarrollo de una tarea fundamentalmente educativa y preventiva. El avance metodológico de los itinerarios de intervención familiar ha permitido la personalización de la acción y la adopción de estrategias globales que han aunado "lo general" con "lo específico".

La *integralidad y la multidimensionalidad* de las acciones, difícilmente podría darse sin hacer referencia a una zona delimitada a nivel político-administrativo económico y social. El concepto territorio no podía entenderse, desde el punto de vista de la acción, sin pasar por el referente "habitat", término que introducía un vínculo entre lo social, lo urbanístico y lo económico.

El trabajo con la unidad familiar trascendía con referencia al territorio, y se concebía como unidad básica.

El binomio educación-empleo se ha plasmado en acciones para permitir a las personas, superar las dificultades que le impedían la movilización social y aprehenderse de la cultura en la que estaban inmersas. Con ello se abrían caminos hacia la integración, cuyo fin último sería el desempeño de una función social que, salvo excepciones, pasaría por formar parte del mundo productivo, y en definitiva, de conseguir un empleo.

Esta área de intervención precisaba un conocimiento de la población, una adecuación de recursos a la misma e igualmente un estudio del mercado de trabajo, creando y favoreciendo estructuras de inserción socio-laboral, a través de la negociación con los agentes del mundo económico (empresas y sindicatos).

La perspectiva de la formación y el empleo no constituía sólo un tratamiento individualizado de la persona necesitada o carente de él, sino una visión amplia para la cual, el desarrollo local era su principal objetivo.

Todas estas actuaciones han impulsado a los equipos hacia la integración de las acciones con unos resultados sociales a nivel global, es decir, los resultados obtenidos respondían a los objetivos de todos los agentes que integraban el "partenariado" y no sólo a determinados agentes que realizaban acciones específicas.

Otro de los elementos a tener en cuenta en el programa POBREZA 3, es que cada proyecto para ser válido tenía que ser transferible, es decir no podía quedar reducido al lugar donde se implementaba, tenía que tender a crear modelos y sistemas de trabajo evaluables. También era importante crear documentación para su posterior publicación, así como para la divulgación del proyecto.

Como resumen final, puedo decir, que el Programa Pobreza 3 ha servido como "observatorio" del contexto, que conlleva a la exclusión y a la pobreza, y a procesos de emergencia.

El programa ha servido como "laboratorio de experimentación de estrategias, recursos y medios técnicos" que nos han enseñado que pueden llegar a tener una influencia importante a nivel de una política social más amplia.

No puedo finalizar esta síntesis de lo que ha configurado la metodología de los proyectos, sin hacer una referencia clara a aquellos elementos básicos, sin los que la intervención no hubiera podido conseguirse:

- El esfuerzo y la capacidad de riesgo de administraciones públicas y privadas, lucrativas o no, que apostaron por estos nuevos criterios de trabajo

que adecuaron sus respectivos ámbitos de actuación en pro de los más desfavorecidos.

- La importancia de los profesionales que componían los equipos técnicos: Expertos de diferentes disciplinas que comprendían la complejidad de las acciones y que han sido capaces de integrar todas las estrategias en un marco general, la internacionalización de los problemas sociales, y el Programa de la Unión Europea "Pobreza 3".

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROGRAMAS EXPERIMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

El programa POBREZA 3 finalizó el mes de junio de 1994. En principio los parlamentarios europeos deseaban evitar la discontinuidad entre ambos programas, pero por el momento aún no se ha dado luz verde al programa POBREZA 4.

El primer punto en desacuerdo sería el del Presupuesto. La Comisión prevee un presupuesto de 121 M de ECUS, algo más del doble de la inversión en POBREZA 3. Holanda, Alemania y el Reino Unido lo consideran excesivo.

Por otra parte Alemania también pone objeciones a la desmesurada libertad que, en principio, disfruta la Comisión, en la puesta en marcha del programa habida cuenta de las limitaciones que impone el famoso principio de subsidiariedad (según el cual el papel de la Comisión en la lucha contra la pobreza y exclusión debe ser "subsidiario" de los Estados Miembros a quienes compete en exclusiva cualquier acción en este campo).

En la realidad el papel de la Comisión tanto en POBREZA 3 como en el nuevo programa se limita a promover acciones innovadoras de intervención social con el fin de estimular en cada uno de los estados miembros la lucha contra un fenómeno de exclusión que afecta a más de 50 millones de ciudadanos comunitarios. Es claro que no todos los países miembros participan del interés y entusiasmo de la Comisión en la puesta en marcha de este programa. No obstante, éstos o problemas existieron ya, en el paso del segundo al tercer programa antes de llegar al acuerdo final.

No existe una decidida voluntad de la Comisión, con el apoyo del Parlamento Europeo y la mayoría de Estados Miembros, así como organizaciones no gubernamentales y la red europea de ONGs que trabajan en la lucha contra la pobreza para que el proyecto siga adelante, por lo tanto sólo es cuestión de esperar un poco

La Comisión europea está decidida a incrementar sensiblemente la aportación de las políticas estructurales y generales de la lucha contra la exclusión. El 9% del total de los Fondos estructurales (Fondo Social, FEDER y FEOGA) serán destinados a las nuevas "Iniciativas Comunitarias" con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea para el periodo 1994-1999.

Esta cantidad representa 13.450 millones de ecus (más de 2 billones de pts), de los que 8.300 irán a las regiones de Objetivo 1 (menos de 75% de la renta media), y, al menos 5.200 millones (casi 2/3 partes) a Grecia, España, Irlanda y Portugal. Se trata en conjunto de 15 programas que se destinan a diferentes áreas temáticas.

Por su especial interés cabe resaltar: Los Programas de empleo y desarrollo de los recursos humanos (NOW, HORIZON y YOUTHSTART) LOS TRES DOTADOS CON 1.400 m DE ECUS.

Por último me parece interesante hacer referencia a: El Programa LEADER II: con una dotación de 1.400 m ecus. Leader se consagra a estimular las acciones de revalorización de la producción agraria, protección del medio ambiente y desarrollo del medio rural.

El Programa ADAPT: dotado con 400.000 ecus, se destina a ayudar a la adaptación a los nuevos cambios industriales y a los trabajadores amenazados por el paro.

El Programa URBAN, dotado con 600.000 ecus, tienen por objetivo desarrollar acciones innovadoras en los barrios en crisis, caracterizados por la exclusión social.

Por último el Programa REGIS II, dotado con 600.000 ecus intentará integrar el espacio económico europeo a las regiones ultraperiféricas de la Unión europea.

Todos estos programas son interesantes dentro del campo del trabajo social y abren a los profesionales nuevos horizontes de colaboración.

COLEGIOS PROFESIONALES Y CONEXION CON EUROPA EXPERIENCIA DE CATALUÑA.

En el Colegio profesional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cataluña existe una comisión de relaciones internacionales encargada de mantener contactos con el exterior.

En el mes de febrero de 1994 se organizó desde el Colegio un viaje de estudio a Bruselas con la participación de 40 colegiados. Fuimos recibidos por

representantes catalanes al Parlamento Europeo y mantuvimos sesiones de trabajo como miembros de la Comisión Europea (División nº 5), encargados de las políticas de Bienestar.

De vuelta a Barcelona, el grupo siguió trabajando entorno al Libro Verde de Política Social, haciendo una serie de aportaciones que se remitieron a Bruselas para su debate.

Actualmente se mantienen contactos con el Comité de enlace en Bruselas de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) en relación a la libre circulación de trabajadores. Esta cuestión plantea problemas de fondo, tales como la titulación de los profesionales, la investigación y ampliación del campo profesional etc. que es necesario trabajar de forma global.

Desde hace dos años el Colegio mantiene un intercambio con profesionales franceses del "Mouvement Européen des Travailleurs Sociaux" con sede en Lyon. Con ellos se han realizado las siguientes actividades:

El mes de junio de 1993 vino un grupo de asistentes sociales del Moviment a Barcelona para conocer la política social de nuestro país. Visitaron diversos servicios de atención primaria, disminuidos, y pobreza. En las sesiones de trabajo discutieron en común diversos temas, entre ellos cabe destacar el de la formación.

El mes de junio de 1994 se realizó un viaje con un grupo de 25 colegiados a Lyon y Grenoble donde se realizaron visitas y debates en torno a servicios de bienestar social de atención primaria, justicia, mujer, disminuidos, pobreza e integración. Se trataron en los debates temas referentes a formación.

En estos momentos se está preparando un viaje, que se realizará durante el mes de noviembre, a la región de París, en el que se profundizará el tema de la "Culturalidad y el Trabajo Social". Este viaje va dirigido a profesionales que trabajen directamente con grupos de población inmigrada. Este intercambio se está llevando a cabo en colaboración con la Escuela de Trabajo Social de (ICESB) de Lyon.

La Comisión de Relaciones Internacionales mediante el Boletín del Colegio informa a los colegiados de las actividades, jornadas, congresos etc. que se desarrollan a nivel Europeo en relación con la profesión. También se informa al colegiado de la bibliografía específica que se va publicando sobre bienestar social en los diferentes países de la Unión.

La Comisión de Relaciones Internacionales se plantea poder organizar una vez al año de forma sucesiva un viaje a Bruselas con los colegiados para poder ir estableciendo contactos y tener línea directa de información permanente más allá de la división nº 5 de la Comisión de la Unión Europea.

**BIBLIOGRAFIA UTILIZADA PARA EL DESARROLLO DE ESTA
PONENCIA.**

NIETO SOLIS, J.A. "Fundamentos y Políticas de la Unión Europea". Edit. Siglo XXI 1995.

TAMAMES, Ramón. "La Unión Europea". Alianza Universidad Textos.

"PARTENARIADO Y MULTIDIMENSIONALIDAD" (Actas del Seminario de Huelva) Noviembre de 1993. Edit. Animation et Recherche (G.E.I.E.) Bruxelles 1994

"LIBRO VERDE" sobre la política social europea. Opciones para la Unión Europea. Edit. COM (93) Bruselas 17 de nov. de 1993.

"LIBRO BLANCO" sobre el crecimiento y la competitividad en el empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. COM (93), Bruselas 5 de diciembre de 1993.

"LA UNION EUROPEA". Serie: Documentación Europea. Edit. CECA-CEE-CCE A; Bruxelles Luxemburgo 1992.

"EUROPA UNA SOCIEDAD HUMANA". Serie Doc. Europea. Edit CECA-CEE-CCE A; Bruxelles 1990.

"EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EUROPEA". Serie Doc. Europea. Edit. CECA-CEE-CCE; Luxemburg 1993.

"LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS". Serie Doc. Europea. Edit CECA-CEE-CCE A; Luxemburg 1991.

"LA UNIFICACION EUROPEA: Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea". Serie Doc. Europea. Edit. CECA-CEE-CCE A; Luxemburgo 1990.

"LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA" (Crónica de infraestructuras social : POBREZA 3) Edita: Unidad de Investigación y Desarrollo. Madrid 1993.

"INFORME FINAL DE EVALUACION DEL PROGRAMA DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LA EXCLUSIÓN ECONOMICA Y SOCIAL. Acción Mod."

COMARCA MONTES DE OCA (BURGOS). Edit. Gabinet d'Estudis Socials de Barcelona. Diciembre de 1993.

"EL PROYECTO ONYAR EST" de Gerona editado en tres volúmenes por el Ayuntamiento de Girona. 1993.

CASADEVALL, M. "Participación en el Proyecto ONYAR EST. RTS nº 135 Sept. 1994.

"EVALUACION DE POBREZA 3". Y "NOTICIAS DE LA COMISION" Boletín de "Crónica de Información Social" nº 12 mayo de 1994. Edita: La Unidad de Investigación y Desarrollo de GEIE (Grupo de Estudios, Investigación, Evaluación, Madrid 1994.

BARNET, J. "La Política Social en Europa". Conferencia. Coordinador EURES. Comisión Europea. Bruselas 1994.

UNION EUROPEA: EL TRACTAT de MAASTRICHT. Edit. Comisión de la Comunidad Europea. Patronat Català pro Europa. Barcelona 1994.

MAIL SOCIAL-POLITIQUE SOCIALE. LE DILEMME. Edita: Federación Nacional de Trabajadores Sociales. Oficina de Coordinación. Bruselas 1993.

**POLÍTICAS SOCIALES Y MUNDO RURAL:
DINÁMICAS Y DESAFÍOS
AL SERVICIO SOCIAL**

Ana Isabel Entrudo

María do Rosário Serafim

INSTITUTO SUPERIOR DE SS.SS. DE LISBOA

REFLEXIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL MUNDO RURAL

1. Grandes Cambios

Las sociedades rurales de Europa Occidental presentan hoy cambios estructurales profundos, originados por una complejidad de problemas, relacionados con el modelo de desarrollo económico adoptado y con los efectos de las políticas sociales (sobre todo agrícolas y regionales), cuyos resultados, aparte de haber sido desastrosos para el mundo rural, presentan hoy formas que, la mayor parte de las veces, no corresponden a las verdaderas necesidades de las comunidades locales. En realidad, el proceso de crecimiento económico y social de Europa está guiado por una lógica globalizante, universalizante y de racionalidad, basada en la ampliación de la mercadorización de la vida, y a la que acompaña básicamente el proceso de institucionalización de los "tiempos

El proceso de racionalidad, de generalización y hegemonía de una economía basada en la naturaleza de las instituciones modernas, originó la expansión de la producción y de la industrialización.

El capitalismo y la industrialización son, las dos dimensiones institucionales asociadas a esta evolución, a la que Giddens llamó el *advenimiento de la modernidad*. (Giddens, 1994:43).

La integración de las áreas rurales de Europa Occidental en este proceso general de acumulación de capital, de internacionalización de la economía y correspondiente estructuración y hegemonía del mundo industrial tiene como resultado la industrialización/urbanización de estas zonas rurales, a través de un proceso masificador, por la utilización de las economías de escala, que rechazó los conceptos ecológicos y de preservación del medio ambiente.

Estamos, asimismo en un momento de reconceptualización teórica y metodológica, en el marco de las Ciencias Sociales.

La creciente expansión del modelo urbano-industrial, pone en entredicho el tratamiento clásico dicotómico, una vez que se evidencian crecientes integraciones y "nuevas configuraciones espaciales o espacio-temporales, susceptibles de comprometer y hasta revolucionar, las evidencias del paradigma clásico". (Santos, 1987:47).

Este paradigma "espacio-temporal", desarrollado por el pensamiento científico social clásico, definía lo rural en oposición a lo urbano y se basaba en una doble dicotomía:

- La 1.^a dicotomía se asentaba en la producción de bienes económicos asegurada por los sectores económicos de producción de bienes - la industria y la agricultura.
- La 2.^a dicotomía se relacionaba con la forma en que vivían los individuos lo urbano y lo rural.

Era un paradigma explícitamente espacial (se identificaba con el futuro y modernidad/industria-ciudad) y temporal (pasado-tradicional/rural-agricultura) (Santos, 1987:47).

Las actuales formulaciones teóricas redefinen el concepto espacio rural de acuerdo con la creciente articulación/integración entre los espacios locales fundamentan en el "continuum rural/urbano", en el cual es posible determinar "señales", pero es difícil delimitar sus emplazamientos y límites.

A este proceso ha correspondido una transformación de la organización económica, social y política de las instituciones modernas en general, y del mundo rural en particular.

Este proceso tuvo dos efectos distintos:

- La URBANIZACIÓN, que no es más que un proceso de asimilación del mundo rural al modelo y de readaptación de las zonas rurales al sistema dominante.

resultados son los grandes problemas ambientales, degradación de los recursos naturales, la concentración urbana y la práctica generalizada de una agricultura intensiva.

- La DESERTIZACIÓN, con todas las repercusiones a nivel humano, económico y social, de las comunidades aisladas y periféricas, con una agricultura tradicional y con vestigios de una cultura ancestral. Los efectos de esta no "asimilación" son visibles en la dispersión de los recursos humanos, en el despoblamiento y en el abandono de la tierra.

El actual mundo rural se caracteriza así, bien por situaciones de interdependencia creciente entre las zonas urbanas y rurales, bien por fenómenos de despoblamiento, aislamiento y pobreza estructural.

La expansión de la agricultura a tiempo parcial, el aumento del grado de articulación con otros sectores de la economía, la conquista del espacio rural para usos urbanos y el éxodo rural de los jóvenes y de los sectores de población más cualificados, el abandono masivo y generalizado de las zonas rurales más distantes, son ejemplos de las transformaciones que sucedieron en el espacio rural, a través de estos dos fenómenos y cuyos efectos son hoy visibles.

De acuerdo con la OCDE (1992), los grandes problemas con los que se enfrenta el mundo rural en general son:

- Superproducción agrícola.
- Degradación del medio ambiente.
- Disminución de la población agrícola.
- Mala utilización de los recursos.

La crisis en el Trabajo.

La generalización de la idea de que "es por el trabajo por lo que la persona adquiere su utilidad" y de que el individuo sólo adquiere el estatuto de ciudadano por el trabajo, e incluso, parafraseando a Marx, sólo por el trabajo él es sujeto social, hace del trabajo sea el único factor determinante de integración social. (Arendt, 1989:122).

La actual reestructuración de los sistemas productivos, unido a una integración intersectorial, basada en la creciente integración de las actividades agrícolas y terciarias, origina una creciente complejidad y una profundización profunda del proceso del trabajo. (Arendt, 1991:178).

De este modo se sustenta que, asociado a la transnacionalización de la cultura y de la economía, el fenómeno de globalización pone en entredicho uno de los fundamentos de la sociedad industrial: el trabajo".

Este aspecto es efectivamente fundamental para entender el actual problema de las zonas rurales mediterráneas, particularmente para la situación de Portugal y de las transformaciones que, a nivel del trabajo agrícola, allí están ocurriendo.

Estas transformaciones, con consecuencias similares a una revolución agraria, generan una situación de crisis profunda a nivel de trabajo: en 1970 la población activa empleada en la agricultura era del 33%; en 1985, pasó a ser del 24% y hoy ronda el 11%. En 15 años, la población agrícola disminuyó 9 puntos porcentuales. Tras la integración Europea, esta fuerte reducción ronda los 13 puntos porcentuales.

Asimismo se puede comprobar que, las zonas rurales, tienen apenas el 40% de la población viviendo del trabajo, 28% vive de pensiones y el 27% del subsidio de desempleo.

La intensificación de la producción agrícola, generadora de un proceso de repulsión de mano de obra, crea fenómenos de marginación para los cuales las políticas sociales no han sido capaces de comprender y responder, a través de medidas que posibiliten una reintegración en la vida económica y social.

Efectivamente, la vida cotidiana actual, caracterizada bien por una fuerte masificación acrítica, bien por un progresivo abandono del ejercicio de la ciudadanía y un poder ilimitado de la acción política de la persona, revela insostenible situación a la que llegó la existencia humana, debido al fenómeno de la sociedad de consumo y de producción.

1.2. La Crisis de las Unidades Productivas Tradicionales.

Pero a la crisis de la sociedad del trabajo -entiéndese trabajo igual a empleo remunerado- en el medio rural, se añade la crisis de las unidades productivas "atrasadas".

El proceso de acumulación de capital rechaza unidades productivas atrasadas de baja productividad, cuyo ritmo no ha sido igual al de la industrialización (también como ejemplo el declive de gran número de regiones manufactureras relativamente viejas en el mundo).

Las exigencias de acumulación de capital, basadas en el avance tecnológico y la introducción de las relaciones técnicas de producción, en las nuevas formas de reproducción de la fuerza de trabajo y en la nueva división técnica y social

trabajo, originan alteraciones profundas y significativas en las zonas rurales, con resultados visibles en Portugal.

Como ya se comentó, el mundo rural en Portugal estuvo sometido a profundas transformaciones que provienen bien de su nivel particular de desarrollo, bien de las consecuencias de su integración en la Unión Europea.

La Política Agraria Comunitaria (PAC), desencadenó un proceso de desarrollo heterogéneo, en el cual las zonas menos protegidas y menos competitivas quedaron limitadas en su desarrollo.

El sector agrícola en Portugal presenta bajas productivas y bajos índices de rendimientos. Agravándose esto debido a que la Unión Europea impone límites a la producción en determinados sectores tradicionalmente competitivos para Portugal (vino, leche, etc.). La combinación de estas situaciones origina un proceso de eliminación de gran parte de la mano de obra, fenómeno generador del abandono masivo de los campos y de la consiguiente crisis estructural del empleo y de la calidad de vida en las zonas rurales.

Los cambios acaecidos en el proceso de trabajo y de las unidades de producción tradicionales, influyen de esa forma en el doble movimiento de desestructuración de la identidad rural:

La falta de trabajo obliga a una creciente movilidad y a una creciente interacción con el medio urbano, contrariamente a lo que sucedía en el pasado, en el que "el lugar donde se vivía era el lugar donde se trabajaba". (Roche, 1994:62).

Este fenómeno influye en la fragmentación de las unidades familiares campesinas.

Asimismo, el proceso de deslocalización y desterritorialización de la agricultura (Mont, 1995:25), agrava la tendencia hacia la separación de la empresa agrícola de la familia campesina, asistiendo al movimiento de desestructuración de la agricultura familiar.

La importancia social de la agricultura en Portugal, se manifiesta en el peso de la población agrícola (alrededor del 11%), en la importancia de la agricultura de plurirendimiento y de pluriactividad, en el número de explotaciones familiares de pequeña dimensión y en la cantidad de producción para autoconsumo.

Entre los grandes elementos estructurales y sociales que influyen y determinan la dinámica de las dinámicas económicas y sociales de estas regiones, en Portugal son: el desequilibrio sectorial, en el conjunto de sus principales actividades económicas, con gran dependencia del sector primario, insuficiente desarrollo del sector secundario y alguna fragilidad en el sector servicios, que está asentado fundamentalmente en el sector público.

- La reciente dualidad de la actividad agrícola, provocada por un rápido crecimiento de la actividad empresarial (proceso de modernización *versus* racionalización de las orientaciones de mercado, normalización, etc.), por la existencia de un pequeño porcentaje de empresarios agrícolas y por la reducción de la pequeña agricultura familiar "que se reproducía a través del fenómeno de la diversificación de fuentes de rendimiento", factor que le permitía enfrentarse a algunas de las dificultades económicas y financieras, designado por Pedro Hespanha como el "desmantelamiento del estado de providencia agrícola". (Hespanha, 1994:35-41).

Genéricamente se constata que el mundo rural está agravado por una crisis profunda y compleja, visible a través de los siguientes indicadores:

- * Que 2/3 del territorio está ocupado por espacios rurales.
- * La permanencia de los factores de repulsión y disgregación del tejido social, que se manifiestan en la débil densidad poblacional, en el descenso de población, en el progresivo envejecimiento y en la desestructuración y desestabilización de las estructuras familiares.
- * La acelerada reestructuración del sector agrícola origina una disminución de la superficie ocupada, manteniéndose aún una fuerte dependencia de la población rural de este sector.
- * La existencia de desequilibrios en el mercado de trabajo agravados por la debilidad del tejido económico y por la falta de mano de obra cualificada (65% de los rurales con más de 55 años no saben leer ni escribir).
- * La existencia de un número significativo de población dependiente del sistema de la seguridad social (cerca del 58% de la Población Activa Agrícola tiene más de 55 años; por esta razón, es que en estas áreas surja con mayor fuerza la categoría de pensionistas de la Seguridad Social), con niveles de prestaciones monetarias bastante bajas.
- * El gran porcentaje de población con insuficientes rendimientos, originado por la crisis estructural del sector agrícola.
- * El aumento de desempleo y el éxodo masivo, sobre todo de los jóvenes, debido a la escasez de alternativas de ocupación profesional.
- * La insuficiencia de equipamientos e infraestructuras económicas, sociales y culturales.
- * La subsistencia de dificultades de acceso y de inversión de recursos, que limitan las posibilidades del desarrollo de actividades e innovaciones tecnológicas.
- * Permanencia y agravamiento de problemas a nivel de equilibrio ambiental.

Mientras, el mundo rural en Portugal conserva aún "racionalidad campesina", ya que sostiene el "mayor campesinado del Europa, con condiciones para transformar la agricultura premoderna en agricultura posmoderna (orgánica, biológica, ecológica y pluriactiva) o, si se prefiere, en una agricultura capaz de servir de alternativa al modelo agrícola moderno, condenado ya por su responsabilidad en la degradación del medio y en la desertización de los campos" (Santos, 1994:16).

II. POLÍTICA SOCIAL Y MUNDO RURAL: DINÁMICAS Y DESAFÍOS AL SERVICIO SOCIAL EN PORTUGAL.

Las décadas de los 60 y 70 se caracterizaron por una creciente preocupación por la mejora del nivel de vida de la población por parte de los países con estados providenciales fuertes, a las cuales seguirá una expansión del papel del Estado en la atención social, a través de la imposición, casi generalizada de sistemas nacionales de protección social, definidos en las políticas públicas.

Papel del Estado.

El papel del estado es particularmente importante en la oferta de bienes y servicios relacionados con el bienestar y el equilibrio económico y social, léase a través de la disposición de servicios de educación, salud, sueldo mínimo, vivienda,

este papel posee subyacente un modelo de bienestar, nacido de los grandes movimientos sociales de los años 30 y se basa en el pensamiento Fordista⁽²⁾ y en el sistema de reproducción capitalista y se fundamenta en una concepción de estado como agente regulador de la producción, acumulación y ampliación de

Se puede afirmar de este modo que el estado, a través de una concepción intervencionista, fue el principal elemento de la universalidad y generalización de la atención social, en los países de Europa Occidental.

Los países más industrializados, que aplicaron, en las décadas de los 50, 60 e incluso los años 70, políticas económicas y sociales asentadas en la fuerte intervención del Estado, a través de la provisión de bienes y de la redistribución de

la riqueza, evidencian ahora una fuerte inflexión en esta política, y se plantean cómo armonizar la crisis económica con sus programas sociales.

Este asunto se plantea con especial importancia, en el mundo rural, ya que ahí, es visible el agravamiento de las condiciones de vida de la población rural y el crecimiento de las desigualdades sociales y económicas.

Así, la crisis en la agricultura, el riesgo de una rápida desertización rural y el debilitamiento de las estructuras sociales en las colectividades rurales, son aspectos que pasan a ser abordados con cierta preocupación y frecuencia, desde 1988, por la Unión Europea (véase "O Futuro do Mundo Rural", 1988). Las nuevas soluciones (incluidas en la Reforma de los Fondos Estructurales, que entra en vigor en 1989 y que define cinco objetivos prioritarios entre los cuales se encuentra el desarrollo de las zonas rurales), apuntan hacia una nueva distribución espacial de la población, que posibilitaría una mejor calidad de vida rural. (CCE. Livro Verde: 1994).

"Hoy en día, se da paso a otro ciclo y ya que las funciones de protección se encuentran distribuidas por el conjunto de la sociedad y menos concentradas en las manos del Estado, interesa que las políticas sociales vengan en auxilio de las comunidades rurales y apoyen el desarrollo rural. Importa adoptar otras medidas para garantizar que los problemas de las comunidades rurales sean tratados en igualdad de condiciones con los de las comunidades urbanas". (CCE. Livro Verde: 1993).

2. Política Social Europea

La ejecución de la política social europea, diseñada para las zonas rurales aparece así, **explícitamente**, en el Libro Verde, orientada hacia una combinación entre las políticas sociales y el desarrollo rural.

Las bases de esta articulación residían en la alteración de las "redes sociales y los lazos familiares de la sociedad rural", que habían sido rotos por el éxodo creciente, y en la redistribución de las "funciones de protección entre la familia, el Estado y la empresa". (CCE. Livro Verde. 1993:49).

La política social, el desarrollar esfuerzos para alcanzar el dominio del desarrollo rural, se dirige también contra la desertización y la marginación de las zonas más desfavorecidas y contra el declive social de la población afectada⁽³⁾.

Las principales recomendaciones incluyen "la creación de empleos, de carácter alternativo y de incentivos locales de empleo e incluso medidas destinadas a excedentes de productos agrícolas a disposición de ciertas clases de consumidores a precios reducidos y en condiciones accesibles". (CCE. Livro Verde. 1993).

Paradójicamente, el "Livro Branco da Política Social Europeia -como avanzar en la Unión, de 27 de Junio de 1994, ignora completamente toda esta problemática específica de política social para el medio rural.

Como se sabe, su objetivo está ahora fuertemente dirigido para la creación generalizada de "empleos, buenos y estables, teniendo que adaptar las políticas laborales para eso". (CCE. Livro Branco. 1994:54).

La única referencia hecha a la problemática específica de las zonas rurales, se refiere al Programa LEADER, considerándolo un marco útil y un ejemplo de "una estrategia de desarrollo global, basada en los esfuerzos conjuntos de los protagonistas locales y en el desarrollo de sus aptitudes". (CCE. Livro Branco. 1994:55).

A pesar de este "retroceso" a nivel de opciones referentes a la política social para el medio rural, hay no obstante que citar un conjunto de Iniciativas y Programas Comunitarios, que abordan las anteriores preocupaciones de desarrollo del medio rural y cuya ejecución ha posibilitado la respuesta de algunas cuestiones especialmente graves en el mundo rural y el apoyo a procesos localizados de desarrollo. Destacándose, en este ámbito, el LEADER II, los Programas de Lucha contra la Pobreza, el LEDA, el INTERREG II, PME, el de EMPLEO Y VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS (que incluye el Youthst, el LEADER II y el HORIZÓN), etc.

En Portugal.

El conjunto de aspectos anteriormente citados, tienen en Portugal una particular importancia y actualidad atendiendo, bien a la fragilidad del Estado Providencia e ineficiencia de las políticas sociales adecuadas a la realidad portuguesa, bien a la gravedad de los problemas que se presentan en el mundo rural portugués.

En este aspecto, que tuvo como consecuencia la ausencia de medidas políticas, con carácter redistributivas de los rendimientos y basadas en los principios de equidad social, penalizó bastante el mundo rural en Portugal, donde los salarios fueron más bajos comparativamente a los de las zonas urbanas y los gastos de salud, educación, etc., muy diferentes, e incluso inexistentes, durante un poco de tiempo.

Después del 25 de Abril y, en un nuevo contexto político, económico y social, empezaron a diseñar los primeros esbozos de una política social, que consistiría en perfeccionar, bien por la presión de las crisis económicas, la necesidad permanente de reducción de los gastos públicos.

Actualmente, el PDR, instrumento para concretizar una estrategia de desarrollo de la base económica y regional de Portugal, tiene previsto, entre otras prioridades, la revitalización del tejido económico y social de las zonas donde la población agrícola no está en condiciones de conseguirlo.

Son objetivos fundamentales de la Intervención Operacional designada por PPDR (Promoción del Potencial de Desarrollo Regional):

- "La valoración de la base productiva y la creación de empresas y empleos.
- El aumento de los rendimientos y mejoría del nivel de vida.
- La reanimación del tejido social". (PDR, Portugal, 1995:245).

No obstante, y para concluir, es importante que los nuevos problemas sociales del medio rural en Portugal, no han encontrado respuestas adecuadas por parte del Estado, representado por los servicios públicos, que concretizan y ejercen a nivel regional/local las políticas sociales.

Las respuestas institucionales han sido asistencialistas, fragmentadas, parciales y fundamentadas en estrategias no preventivas -situaciones de pobreza y exclusión en el medio rural, alcoholismo, fracaso escolar, etc.-, en las cuales prevalecen muchas veces la atribución de ayudas financieras puntuales, para situaciones de completa ruptura y desintegración social.

El aspecto más destacable, relacionado con el impacto de las Políticas Sociales de la Unión Europea, está relacionado con las dinámicas surgidas a nivel de movimientos locales: actualmente nace y se desarrollan nuevas organizaciones/asociaciones no gubernamentales, fuertemente inmersas en la supervivencia y desarrollo de estas regiones, desde una perspectiva regional y parcelar fundamentada en el desarrollo participativo de las economías locales.

Hay que referir, no obstante, que algunas de las intervenciones colectivas surgidas en el medio rural, resultaron de un trabajo de análisis y sistematización de situaciones surgidas en la atención a usuarios, en los Centros Regionales de Seguridad Social.

Los múltiples protagonistas de estos proyectos locales, sobreentendidos en nuevas dinámicas colectivas, territoriales y locales, son fundamentalmente el Estado y la sociedad civil, concretizada en los numerosos proyectos existentes hoy en el medio rural.

Las actuales dinámicas existentes en el medio rural sugieren el desafío de una intervención fundamentada en estrategias microeconómicas del desarrollo local/global, que rechacen la masificación y atiendan a las particulares diversidades, impedimentos, potencialidades, ritmos y tiempos de cada zona.

local/rural cuyas señas y evidencias son el fundamento de una intervención cualificada y cualificante en el medio rural.

La intervención de los profesionales del Servicio Social, en el medio rural, tienen necesariamente que equiparar y potenciar respuestas que articulen los problemas sociales existentes con estrategias de desarrollo económico, bajo pena de ser cómplices del agravamiento de la pobreza, marginalidad y exclusión social de las poblaciones rurales.

La actual coexistencia de diversos modelos y estrategias alternativas, que se manifiestan en la ejecución de proyectos experimentales, innovadores, territorializados y con fuerte empeño de los grupos locales de la sociedad civil, en las zonas rurales, apunta hacia la importancia y necesidad de presencia de los profesionales del servicio social, bajo el riesgo de, por su ausencia, de desligar de las actuales dinámicas y movimientos sociales, emergentes en el medio rural.

Como apuntó Win Van Rees, un especialista en asuntos de intervención social en el medio rural:

"SER TRABAJADOR SOCIAL, en un área rural es conocer los acontecimientos acerca de Europa, y de qué manera estos hechos son visibles en muchas aldeas en las cuales se trabaja, y cómo éstos influyen en la vida cotidiana y en las expectativas de las personas con las que trabajamos".

Lisboa, 26 de Marzo de 1995.

La evolución del trabajo humano y su lugar en el conjunto de las actividades humanas, en las sociedades modernas, está ligado al movimiento de secularización del proceder humano. En este sentido, Bruno Roche defiende la idea de *sacralización del trabajo*. (Roche, 1994:60).

El desarrollo tecnológico industrial y la relación capital trabajo son de acuerdo con José Reis, las dos características del Fordismo. El sistema tecnológico industrial presupone grandes adquisiciones en el ámbito de la especialización y división del trabajo, de la incorporación del *savoir-faire* sistematizados en equipamientos modernos, del aumento del tamaño de las unidades de producción, con el objetivo de obtener rendimientos crecientes, del impulso originado por la difusión de los bienes de consumo duraderos. (Reis, 1992:32).

Las intervenciones aquí incluidas consisten principalmente en el pago de indemnizaciones compensatorias a los habitantes de zonas de montaña y zonas menos favorecidas, así como en el potenciamiento de los recursos económicos y sociales de las zonas rurales en el ámbito de los fondos estructurales. (Obj.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arendt, Hanna (1991). "A Condição Humana". Rio de Janeiro: Forense Universitaria.
- CCE (1993). "Política Social Europeia. -Opções para a União. LIVRO VERDE".
- CCE (1994). "Política Social Europeia. -Como avançar na União. LIVRO BRANCO".
- Gidens, Anthony (1992). "As Consequências da Modernidade". Oeiras: Celta Editora.
- Hespanha, Pedro (1994). "Com os Pés na Terra. -Práticas Fundiárias da população Rural Portuguesa". Porto: Afrontamento.
- Lipovetsky, Gilles (1989). "A Era do Vazio. -Ensaio sobre o Individualismo Contemporâneo". Lisboa: Antropos.
- Lyotard, Jean François (1989). "A Condição Pós-Moderna". Lisboa: D. Quixote.
- Marmont, Mare (1994). "A agricultura no Espaço Rural Europeu". Revista Agricultura e Meio Ambiente, n.º 71 (Abril-Junho).
- OCDE (1991). "Nouvelle Gestion des Services dans les Zones Rurales". France.
- Reis, José (1992). "Os Espaços da Indústria. -A Regulação Económica e Desenvolvimento Local em Portugal". Porto: Edições Afrontamento.
- Roche, Bruno (1992). "O trabalho: da subsistência ao reconhecimento". Revista Les Paysans, 223. Jan. Fev.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987). "O Espaço da Introdução" en Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 22. Lisboa.

POLÍTICA FRANCESA Y POLÍTICA SOCIAL EUROPEA

Marie Madeleine Soigneux

CASA CENTRAE DE LA MUTUALITÉ SOCIALES AGRÍCOLA

En primer lugar, lamento no poder explicarme en el idioma de su país, sin embargo, espero que ésto no sea un impedimento en nuestra comunicación y que lo que ustedes esperaban invitando a profesionales de otros países de la Unión Europea, sea una realidad para todos nosotros.

Intervengo en estas Jornadas sobre Servicios Sociales en el medio rural a petición del Consejo General de Colegios Oficiales de D.T.S. y quiero agradecerles esta invitación.

Yo he contestado a esta invitación, por que el organismo para el cual trabajo, soy interesado en la dimensión Europea de las acciones del Trabajo Social en el medio rural. Este Organismo, la Mutualidad Social Agrícola, cubre el conjunto de las zonas rurales y en su cualidad de organismo agrícola, está particularmente implantado en el medio rural. Es el segundo régimen de la "Seguridad Social" francesa, y emplea a unos 100.000 trabajadores sociales.

Desde esta perspectiva desde la que voy a exponer el punto de vista francés sobre el impacto de la política social Europea en el medio rural y de sus consecuencias para el Trabajo Social.

En primer lugar, situar en pocas palabras el encuentro entre la política social francesa y la política europea, y luego presentar algunas experiencias en las cuales los Servicios Sociales de Mutualidad Social Agrícola han participado, para destacar algunas perspectivas de modificación y abrir perspectivas de futuro.

1. POLÍTICA FRANCESA Y POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.

Los programas Europeos intervienen de una manera importante y cada vez más en la Francia rural.

Esto corresponde a una orientación política, muy fuerte en Francia por un parte la acción contra "la desertización de la zona rural" llamada también "Desarrollo de la Zona Rural" o "Política de Acondicionamiento del Territorio". (Teniendo en cuenta la hipertrofia de la región parisina, el gobierno apuesta por una política de reducción de los desequilibrios territoriales. Por otro lado sostiene a las poblaciones frágiles, jóvenes, parados, mujeres).

Esta política es la que sostiene los diferentes programas de los que tenemos experiencia: LEADER, HORIZÓN, NOW, EUROFORM hoy; LEADER II, HORIZÓN, NOW, YOUTHSTART y quizás LEONARDO DA VINCI mañana, etc...

Estos proyectos Europeos favorecen el desarrollo local, gracias a estrategias de diversificación, apoyados en los recursos del territorio. En el desarrollo local, el micronivel es complementario del macronivel. Se atienden con las dimensiones regionales, nacionales, europeas y mundiales.

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS.

LEADER en Alta Córcega y en el Aude.

Trabajadores Sociales han participado, han sido "Partenarios" y actores.

LEADER (unión entre acción de desarrollo de la economía rural) es una iniciativa comunitaria que da soporte director para las iniciativas colectivas de desarrollo local. La programación y la gestión están hechas por los partenariados institucionales económicos y sociales unidos en el seno de "un grupo de acción local" GAL. Los GAL están en una red que favorecen los intercambios de experiencias y de métodos entre los grupos en el plano Europeo.

En Córcega, en CASTAGNICCIA, un programa de acción de la Mutualidad Agrícola, programa de animación y revitalización del medio propuesta por el Centro Central, es llevado por trabajadores sociales, ha sido en parte retenido por el programa en 5 de sus puntos.

TALLER DE SOCIALIZACIÓN.

Objetivo: Responder a una falta de estructura de acogida preescolar y ofrecer un servicio a los padres que viven en un medio empobrecido y desvitalizado.

SINDICATO DE INICIATIVA INTERCOMUNAL.

Objetivo: Aumentar la asistencia a las estructuras de acogida para mejorar las tasas de llenado de los alojamientos turísticos.

ACTIVIDADES CULTURALES Y DEPORTIVAS PARA LA INFANCIA.

Objetivo: Poner en marcha actividades culturales y deportivas utilizando los Recursos Locales para niños de 6 a 15 años.

VALORIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LUGARES CULTURALES O HISTÓRICOS.

Objetivo: Facilitar la entrada y la visita a 21 lugares escogidos que fueron puestos en marcha.

ESTUDIO DE CLIENTELA.

Objetivo: Cuantificar la demanda turística para hacer una oferta adecuada con el deseo de mejorar estructuras y llevar la actividad turística.

Este programa LEADER ha sido clasificado en el grupo "Valoración de los recursos agrícolas y otras acciones" que comprende acciones de auditorías y de desarrollo de empresas, denominación de origen de productos locales, de agrupaciones de productores y de la puesta en marcha de una acción de desarrollo local.

La participación de los trabajadores sociales es complementaria, permite el desarrollo y la dinamización del tejido local para que lo económico pueda desarrollarse.

Ejemplo: ¿quién desearía, hoy en día, vivir en una región en la cual sus hijos tendrían las mismas posibilidades que los niños del medio urbano?

La densidad de la población es de 11 habitantes por Km.² una pregunta que se pueden seguir los mismos caminos que en el medio urbano?

En Córcega, en Castagniccia, trabajadores sociales, habiendo puesto en marcha el programa de la Mutualidad Social Agrícola, participaron en las acciones de desarrollo local llevadas principalmente en el turismo.

HORIZÓN. Discapitados en ARDÈCHE.

Horizón, iniciativa comunitaria, tiene por meta, la igualdad de acceso al empleo, para las personas discapacitadas. El responsable del proyecto es un trabajador social y es la Caja de la Mutualidad Agrícola el soporte del proyecto. El trabajo ha consistido en coordinar el conjunto de actores que intervienen en el recorrido para la inserción o reinserción de una persona discapacitada: Centros de formación, grupos de empleados, reconocimientos de minusvalía, centros de trabajo protegidos...

La coordinación ha permitido una acción concertada y más complementariedad entre los organismos.

Esta acción referente a un sector de la población -las personas discapacitadas-, desemboca hoy en una acción concertada para la formación profesional en el sector de la agricultura biológica para mujeres de agricultores y agricultores con dificultades económicas en su explotación y también para jóvenes que dejan la enseñanza sin tener cualificación. Proyectos sobre este tema han sido entregados en las iniciativas NOW, HORIZÓN desfavorecido y YOUHSTART, el "partenariado con el sur de España ha sido planteado.

En este caso, ha sido, la puesta en marcha del proyecto y la dinámica local que han sido retomadas, los efectos del primer proyecto HORIZÓN en el sector de los discapacitados ha sido benéfico para el conjunto del Trabajo Social en el más amplio sentido, para la provincia, pero sobre todo para la población.

3. LAS MODIFICACIONES.

Para presentarlas, se pueden clasificar, los efectos producidos por los programas Europeos, en tres niveles:

- El nivel de productos y servicios.
- El de métodos y técnicas.
- El de evolución del pensamiento.

En conjunto conviene recalcar que el efecto producido debe sólo en parte atribuirse al origen a los programas Europeos. La evolución general de la sociedad francesa ha contribuido también.

Un punto importante ha sido tomado a principios de los años 80: la descentralización política que favorece indirectamente el trabajo por proyectos.

otra parte, la oposición entre lo económico y lo social, si no está totalmente dominada está claramente planteada y tiene una incidencia directa sobre el lugar, el papel y las funciones del trabajador social.

Es de señalar, que estos tres niveles no representan una jerarquía o un orden, es simplemente una forma de exponerlo porque de hecho son interactivos.

Modificación de productos y servicios.

El contexto cambia y el trabajador social debe adaptarse. El encuentro y la coordinación que proponen los programas Europeos, son factores de cambio para los servicios prestados por el Trabajador Social en el medio rural.

Favorecen una toma de conciencia colectiva de los problemas con los que se encuentran los individuos y por la tanto respuestas nuevas para la intervención de grupos y comunitaria con la puesta en marcha de proyectos contruidos por y para la población así como acciones en el campo de la economía social.

Ejemplo: Mujeres buscan trabajo / personas mayores necesitan ayuda para quedarse en su domicilio.

El conocimiento que los trabajadores sociales asumen, y el análisis de estos problemas permite responder a estas dos demandas, con la creación de una organización que organice la intervención como intercambio, o servicios remunerados.

que ha sido tomado como ejemplo en el sector de la tercera edad, podría ser aplicado con los menores, discapacitados, pero también para las dificultades de inserción profesional o dificultades económicas.

Los Trabajadores Sociales producen por lo tanto otro tipo de respuesta, y las modificaciones de otras maneras, lo que será el segundo punto de las modificaciones.

El paso de nuevos métodos y nuevas técnicas.

En Francia, este paso del trabajo social individual al trabajo colectivo o comunitario tiene por meta el desarrollo rural y ha inducido a la elaboración de nuevos métodos, nuevas técnicas de intervención, pero también una nueva concepción de la organización del Trabajo Social así como la adquisición o el desarrollo de las capacidades de los Trabajadores Sociales.

a) Desarrollo de nuevos métodos y técnicas de intervención.

El Trabajador Social en la Mutualidad Social Agrícola, desde finales de los años 80, ha formalizado un método de intervención llamado "Desarrollo Social Local" para sus actuaciones de revitalización del medio rural, de salud y de actuaciones dirigidas a la población llamada "frágil".

Tomando apoyo en un trabajo de movilización de las poblaciones y sobre el "partenariado" local, estas actuaciones están estructuradas en tres puntos:

- Diagnóstico y estudio de probabilidades.
- Las directrices de un conjunto de actuaciones sobre un territorio definido.
- La evaluación.

El LEADER en Córcega, el DSL ha sido propuesto para su reconocimiento en el grupo de Acción Local, gracias a la presentación de un diagnóstico y del proyecto que se deriva de él. Estos proyectos tienen por meta la creación o la adaptación de la oferta de Inserción Social, profesional y cultural.

Hoy, después de la evolución del contexto, sobre todo como consecuencia del impacto de las políticas sociales Europeas, hay que reconsiderar este método, para ir en sentido que podemos llamar de "Ingeniería Social" combinando y articulando en función de las diferentes dimensiones: social, cultural y biológica.

b) Desarrollo de una nueva concepción de la organización del Servicio Social

Ciertamente, no son sólo los programas Europeos quienes más contribuyen, pero sí, van en este sentido.

Los Servicios Sociales, rurales o no, no pueden pretender ya encontrar una situación estable en la sociedad francesa. Están permanentemente frente a fenómenos desconocidos y deben adaptarse y anticiparse; los trabajadores sociales deben tanto desarrollar capacidades de reacción para articular estos hechos nuevos sostenidos por lógicas diferentes y a veces antagónicas.

Una de las consecuencias de estos cambios, a los cuales los programas Europeos contribuyen, es la aparición de una organización por proyectos y no por delegación general de la sociedad en las SS.SS.

En la Francia rural, el tamaño del territorio clasificado objetivo 1 y en el 55, hace que los programas Europeos contribuyan claramente a esta evolución incluso siendo también consecuencia del proceso de descentralización del Estado Francés puesto en marcha a principios de los 80. En tanto que nuevos

programas contribuyen a los cambios en el medio, el Trabajo Social debe apuntarse a esta apuesta y apostar la complementariedad de acercamiento que corresponde a su campo de competencia.

Es, a menudo, gracias a un trabajo de red y/o en "partenariado" donde los SS.SS. se adaptan a estos cambios y les dan un sentido. La implicación en realidad permite la articulación de la oferta y la respuesta adaptada a cada persona.

No se trata, no obstante, del fin de las organizaciones jerárquicas, sino de una combinación entre las lógicas verticales y horizontales.

Desarrollo de las capacidades de los trabajadores sociales.

Los programas europeos permiten a los trabajadores sociales desarrollar ciertas capacidades puesto que se multiplican las ocasiones de ver la realidad bajo niveles de lógica y puntos de vista diferentes, acercamiento social/económico e intercambios transnacionales.

La capacidad para aunar en cuanto a puntos de vista diversos y de *movilizar toda la riqueza de una situación*.

La *capacidad de apertura* a través de la confrontación de culturas que permite superar el orden establecido. No se trata de "revolución" sino que permitiese el no producir lo que ya está hecho. Es una posibilidad de innovar o sea la *capacidad de producir ideas nuevas* de transformarlas con éxito, incluso si los programas europeos producen a menudo incertidumbres, la complejidad del montaje de los "actores" puede desanimar y generar más incertidumbres, el reconocimiento de las situaciones dan razones para actuar, da sentido y energía para sobreponerse a las dificultades.

La *capacidad para reconocer y para articular lógicas diferentes* sin reducirlas, superarlas por una lógica de orden superior "el todo social" o "el todo humano".

La *capacidad de asumir mejor* por entrar en nuevas vías. Los programas europeos favorecen este aprendizaje y permiten la adquisición o más bien el desarrollo de la capacidad de estrategia en la acción. Los intercambios variados son necesarios en el período de programa, siendo éste, fuente de la construcción de una

La experiencia del riesgo alcanza a la identidad de los Trabajadores Sociales. El punto para decir si la identidad profesional de los Asistentes Sociales, de los Trabajadores Sociales en general, se verá reforzada. Sin embargo estas experiencias

de programas europeos han ido sin duda modificando el trabajo social aun cuando sea sólo un poco. Estos programas Europeos no son los únicos en introducir modificaciones y a menudo es difícil saber cuáles son debidas a ellos y cuáles se deben a otros factores.

EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO.

a) **La Pertenencia a Europa**, la pesadez y complejidad de los "dossiers" de los programas Europeos han podido, en ciertos momentos, asustar a los Trabajadores Sociales. Pero los logros obtenidos como consecuencia de los efectos generados han animado a la puesta en marcha de nuevos proyectos. Por ejemplo, en el marco de una acción de la iniciativa EUROFORM, las personas en formación han retomado el camino de una trayectoria dinámica, gracias, sobre todo, al reconocimiento que recibieron a través de la inscripción de su proyecto en la Unión Europea. Reconocidos por Europa, han sentido que pertenecían, que estaban ligados a la comunidad Europea, su identidad se ha visto reforzada.

b) **Revalorización de la Acción Social.** ¿El carácter aún externo de las políticas Europeas no permitirá una revalorización de la Acción Social frente a la acción económica, un reequilibrio entre esos dos polos? Las representaciones parecen evolucionar.

Los trabajadores sociales tienen desde hace tiempo conocimiento del territorio. Han podido aportar rápidamente una dimensión humana que las divisiones administrativas o el conocimiento económico no podrían aportar.

Tienen una percepción de los hombres y de las mujeres del territorio en el que actúan. Conocen las identidades, las pertenencias a un valle, una meseta, un país. Desarrollando técnicas, métodos adaptados a estas nuevas necesidades, se abren nuevas perspectivas.

PERSPECTIVAS.

El número de proyectos Europeos desarrollados en el medio rural, nos obliga a considerar que la dimensión Europea es parte importante de la Acción Social en el medio rural francés, hoy en día.

Las primeras generaciones de programas que se han multiplicado desde 1988, fecha de la reforma de los fondos estructurales Europeos, han llegado hoy a su término. Su evaluación muestra el beneficio que han aportado a la cohesión de Europa y en el desarrollo rural en particular, e incluso si ciertas prácticas no son más que experimentos.

El trabajo social tiene un papel que desempeñar con las poblaciones y el "partenariado" para asegurar una vida social, cultural, económica y ecológica, incluso en las zonas más rurales, las más desertizadas.

Es el porvenir y el equilibrio de nuestra sociedad de Europa del Oeste, lo que está en juego.

PONENCIA II:

**DIEZ AÑOS DE SERVICIOS SOCIALES
EN EL MEDIO RURAL
ANÁLISIS DE PERSPECTIVAS
Y FUTURO**

M.^a Patrocinio Las Heras Pinilla

I. INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES DESDE UNA EXPERIENCIA PERSONAL

Nos encontramos en el décimo aniversario de las Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural y después de estudiar la documentación que las sucesivas Jornadas han ido produciendo, considero que todavía es prematuro avanzar un análisis de "perspectivas y futuro" que nos pueda revelar cosas nuevas que no hayan sido analizadas en las I, II, III, IV, V ó VI Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural realizadas a lo largo de esta década iniciada en Daroca en 1985, a partir de la iniciativa del Seminario celebrado en Graus.

Lo manifiesto así, no solo por el escaso tiempo transcurrido, sino también por el pionerismo que a lo largo de la década estas Jornadas han demostrado adelantándose a tratar temas de gran transcendencia para los Servicios Sociales, que han aportado, desde la valoración de la experiencia rural, significativas consecuencias para la construcción del sistema público de servicios sociales en España.

Quizá yo no sea la persona más indicada para valorar estos diez años, primero por mi falta de experiencia profesional en servicios sociales en el medio rural, y por mi desconocimiento cultural del medio rural. Aunque si profundizamos en nuestras raíces culturales ahí, siguen estando presentes los valores profundos que conforman nuestra concepción de la vida. Por ello, los que nos hemos socializado en el medio rural, no logramos superar en nuestro inconsciente colectivo el desarraigo cultural que supone, desde la aparición de la civilización industrial, la ruptura de la relación del hombre con la naturaleza. Quizá por ello nuestra percepción de lo rural adolece de un sentimentalismo regresivo hacia los tiempos que ya no volverán. Quizá también, por nuestra civilización alienta al final de nuestro siglo una utopía que reconcilia el presente y pasado, que nos permite recuperar nuestra identidad perdida, que nos abre camino hacia un nuevo modelo de "desarrollo sostenible", que reconcilia el progreso social con el medio natural; el medio urbano con el medio rural.; las generaciones presentes con las venideras...

Insistente y a pesar de estas reflexiones, acepté la invitación del Consejo de Colegios de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, para realizar

esta ponencia, desde la perspectiva que yo puedo aportar a estas jornadas, que se sitúa en mi reflexión sobre los Servicios Sociales en España desde el observatorio privilegiado en que la profesión me colocó como primera Presidenta del Consejo General de Colegios de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, en una etapa de profundas transformaciones para el Trabajo Social; Y después, desde el observatorio político, primera Directora General de Acción Social del Gobierno Socialista en la etapa de creación del sistema público de servicios sociales.

Desde ambas perspectivas, profesional y política, reconozco que los procesos de implantación y desarrollo que los servicios sociales han seguido a lo largo de esta última década, han sido semejantes y paralelos, en el medio rural y urbano. Se han debatido y trabajado en los mismos temas que interesan tanto al medio rural como al urbano, pero la especificidad de lo rural ha significado un ámbito de identidad propia que ha aportado además una significativa contribución al desarrollo de los servicios sociales en España como sistema del Bienestar Social, y a la implantación y reconocimiento del Trabajo Social como profesión.

Desde mi experiencia, vienen a mi memoria hechos significativos que desde esta introducción puedo señalar, por lo que me ocupa como reflexión personal de la década y que previsiblemente no se relatarían a partir del estudio y análisis documental porque para cualquier estudioso no son fácilmente perceptibles:

- * Me referiré en primer lugar a las Jornadas de 1979 en las que siendo yo presidenta del Consejo General de Colegios de AA.SS. realizamos en Granada sobre Trabajo Social con la colaboración de expertos de la entonces Comunidad Económica Europea y con el Sindicato de Obreros del Campo. Desde allí reforzamos nuestra voluntad de implantar el trabajo social en el medio rural y potenciar el desarrollo comunitario hacia nuevas iniciativas de integración social, especialmente en cooperación con las organizaciones sociales que actuaban desde el ámbito de la economía social.
- * Referente de significación especial en estas jornadas fue la voluntad de apostar en 1984, desde la Dirección General de Acción Social, la celebración de jornadas en el medio rural como proyecto continuado de trabajo que permitiera enriquecer desde la experiencia el desarrollo y futuro de los servicios sociales rurales. El que se hayan seguido celebrando y con éxito participación y propuestas, las sucesivas jornadas, refuerza aquella intuición inicial por la que consideré que sin servicios sociales en el medio rural no lograríamos dar credibilidad a nuestra vocación de implantar un sistema público de servicios sociales en España, que al igual que la sanidad y la educación, necesitaba del referente del trabajador social de base en la

realidad rural que, como el maestro o el médico rurales, lograría potenciar las estructuras básicas de todo el sistema.

- * Otro hecho que viene a mi memoria se refiere a los múltiples interrogantes que causó mi elección de una Trabajadora Social del medio rural para presentar el "quién es quién" en el primer número de difusión de la creación de la revista "Cuadernos de Acción Social" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El número cero de la revista C.A.S., antes de dar a conocer al sector de los servicios sociales el referente político de la acción social, a través del "quién es quién", es decir, antes de difundir la imagen del Ministerio del ramo, difundió la imagen de un Asistente Social de Base, Mari Luz Burrell que desde Graus (Huesca), representaba la figura del profesional de los Servicios Sociales Rurales. Presentar a una Asistente Social de base, antes que a un ministro, no fue por muchos comprendido, significó sin embargo la voluntad de la revista C.A.S. de ser un instrumento en favor de la difusión e implantación de los Servicios Sociales en España.
- * Otra iniciativa de importancia cualitativa, aunque no cuantitativa por sus escasas experiencias, es la referente a los programas de lucha contra la pobreza que en el marco de los planes de la Comunidad Europea tuvieron su realización en el medio rural. Estos proyectos, se mostraron como el medio más adecuado para hacer efectiva la metodología de acción-investigación que tantos frutos está dando para el desarrollo de la acción social.
- * También merece la pena destacar por lo mucho que se puede llegar a realizar y el apoyo que puede suponer para reforzar los servicios sociales en el medio rural, el esfuerzo que iniciamos en la Dirección General de Acción Social, en colaboración con el Grupo 5 para censar las Fundaciones de larga tradición histórica y posteriormente trabajar en el diseño de reconversión de los antiguos fines paternalistas de las fundaciones sociales de gran implantación en el medio rural para desarrollar proyectos de servicios sociales, movilizar sus bienes, y potenciar su colaboración con los servicios sociales rurales...

Quisiera relatar muchos más hechos e iniciativas de esa etapa, algunos todavía no relatados en realidades, pero antes de finalizar esta introducción que escribo para fortalecer mis relaciones con los servicios sociales en el Medio Rural en la actual época, se hace imprescindible significar un hecho que sí permanecerá en la memoria de los servicios sociales aunque esté impregnada de muchas y polifacéticas experiencias a las que previsiblemente trascenderá: se trata de mi descubrimiento del trabajo social de Gustavo García, en Aragón, cuando como asesor del Consejero de

Bienestar Social de la Diputación General, sembraba de Servicios Sociales las tierras de esa Comunidad confirmándonos desde esa experiencia lo acertado de nuestra intuiciones sobre la significación de los Servicios Sociales en el Medio Rural como referente de la implantación del Sistema Público de Servicios Sociales en toda España.

Hecho curioso: los Servicios Sociales llegaban incluso a donde otras áreas más implantadas y con más solera histórica nunca habían llegado. En muchos rincones rurales la cultura de la defensa de los Servicios Sociales era proclamada por alcaldes y vecinos. Hoy todavía en España, en muchas ciudades, se carece de esta cultura que yo considero imprescindible para asentar nuestro proyecto de Bienestar Social.

II. EL MUNDO RURAL

"Si históricamente el medio rural era "despensa" de la ciudad y reserva de fuerza laboral, diversos factores contribuyen hoy a generar una nueva realidad del mundo rural rompiendo la biunivocidad entre rural y agrario. El comercio internacional de productos agrarios, que termina con la dependencia urbana de la región, para su abastecimiento. La crisis del crecimiento urbano industrial, que paraliza el éxodo rural. La revalorización de los espacios naturales. Los transportes mecánicos que han relativizado las distancias..., constituyen los principales factores que configuran un mundo rural fragmentario y transformado social y culturalmente".

(Luis Alfonso Camarero y otros)

II.1. TRANSFORMACIONES DEL MUNDO RURAL

Diversos autores consideran que en el mundo rural se han realizado al menos cuatro grandes transformaciones:

a) La ruralidad como soporte residencial

Se constata que los núcleos rurales van adquiriendo importancia como soporte residencial principalmente entre las clases medias y altas que abandonan

conflictividad y tensión de la vida urbana, así surgen "urbanizaciones residenciales" que combinan las ventajas de la comunicación con los centros metropolitanos con la ventaja de la residencia en un "ambiente rural".

Estos nuevos residentes responden a culturas derivadas de su alto nivel de ingresos desvinculados laboralmente de la localidad y constituyen un tejido social no exento de conflictividad respecto a la comunidad local.

Otra tendencia dentro de la ruralidad como soporte residencial es la que se ha venido a denominar "Pueblos-dormitorios" dependientes laboralmente de cabeceras comarcales o ciudades intermedias.

b) La ruralidad como soporte del ocio-turismo

Este es un fenómeno dinamizador del medio rural en España, y se caracteriza por su estancia temporal. La ruralidad como soporte del ocio-turismo abarca tanto las zonas de playa del Mediterráneo, como las zonas de montaña; este fenómeno, con frecuencia, ha supuesto un conflicto con la identidad histórica de los pueblos en que se asienta, suponiendo una confrontación con sus valores y forma de vida. No obstante, a su vez, ha permitido a la población de estos núcleos garantizar su futuro a través del turismo o el ocio urbano que se constituyen en complemento básico de sus rentas.

La ruralidad como soporte productivo

Las actividades agrarias, ganaderas, y pesqueras, así como las artesanales, mineras y pequeñas industrias representan principalmente la vida rural. Son actividades vinculadas a recursos naturales de ámbito comarcal. Con el desarrollo de los mercados internacionales agrarios el medio rural agrario ha entrado en crisis, aunque determinados núcleos rurales gracias a las técnicas de cultivo intensivo y la especialización productiva han logrado prosperar notablemente. No obstante merece especial atención la desaparición de muchos oficios tradicionales y la desaparición de las pequeñas industrias y comercios locales incapaces de competir con las "multinacionales" de las grandes empresas de ámbito nacional o internacional.

La ruralidad como reserva medio-ambiental

Muchos núcleos rurales quedaron despoblados durante los años de emigración hacia los centros urbanos. Actualmente se desarrollan proyectos de conservación del medio ambiente para áreas de montaña que sufren el despoblamiento, estos

espacios naturales constituyen una pieza clave para el equilibrio ecológico y por ello mantener la población en estas zonas se constituye en objetivo prioritario que a su vez presenta grandes retos para la reorientación de la economía local.

Teniendo en cuenta estas diferentes realidades que hoy constituyen el medio rural, podemos valorar que nos encontramos ante una diversidad de situaciones que hacen que el mundo rural sea un mundo heterogéneo y fragmentado, un mundo en ebullición, que se descompone en determinadas zonas y surge como renovación en otras.

II.2. LA COMUNIDAD RURAL

En el marco de las transformaciones que ha tenido el medio rural centramos nuestro interés en los cambios que se han producido para las personas que habitan en el medio rural, y especialmente para lo que supone desde la perspectiva de los servicios sociales, el fenómeno de la convivencia personal y social en el medio rural, así como la integración social de sus miembros en la vida de la comunidad rural.

La crisis de las economías agrarias tradicionales y la diversificación de actividades constituyen los elementos claves de una crisis de desagrarización que está amenazando la pervivencia de muchas comunidades rurales y que está transformando radicalmente la organización social y económica. Las comunidades rurales han perdido sus funciones tradicionales en el ámbito de la economía familiar de autoconsumo y de los sistemas de trabajo agrario preindustriales.

Los procesos de mecanización de la agricultura, han desplazado a la mano obra del campo, y la universalización de las relaciones de mercado han dejado funciones a las clásicas tareas doméstico-productivas destinadas al autoconsumo familiar. Estos fenómenos se perciben desde el medio rural como una ruptura del modelo cultural tradicional a través del cual las personas integradas desde el grupo familiar compartían una identidad de valores basada en la unidad real de la producción obtenida desde el trabajo directo de la agricultura y la ganadería y el autoconsumo familiar. La familia era el referente básico de cohesión y de consumo que unificaba la vida de sus miembros y generaba a su vez expectativas de futuro para los hijos. La ruptura entre producción y consumo alcanzado en la comunidad rural rompe las expectativas de futuro para orientar oportunidades hacia el empleo de los jóvenes, los cuales se dirigen hacia el

en las ciudades, máxime teniendo en cuenta que su socialización corresponde más a valores urbanos, los cuales se difunden con carácter general a partir de la comunicación masiva especialmente con el papel de la televisión

La comunidad rural ve amenazado su futuro por el despoblamiento, el paro, el déficit de actividad económica, el déficit de infraestructuras y de equipamientos sociales, el aislamiento... todos estos problemas constituyen un elemento fundamental de análisis a valorar a la hora de desarrollar la intervención social para evitar la desintegración de la comunidad rural.

No obstante también hay que tener en cuenta que a partir de la década de los 80, se ralentiza la concentración de la población en núcleos urbanos y surge aunque tímidamente una vuelta a los núcleos locales-rurales. Este fenómeno se desarrolla principalmente por los jubilados que al dejar su vida laboral optan por una vida más apacible volviendo a sus lugares de origen. También las clases medias altas, como señalábamos anteriormente, trasladan su residencia fuera de las áreas urbanas. Estos fenómenos, y los señalados en el punto anterior, junto con el avance significativo de las comunicaciones y transportes, han favorecido un desplazamiento de la población hacia el medio rural, especialmente a los núcleos de cabecera de comarca. Hoy podríamos valorar que el medio rural comienza a superar su "complejo" de partir hacia las ciudades como referente de desarrollo, y comienza a valorarse en sí mismo, lo cual aporta un cambio cualitativo para recomponer los valores de la convivencia y de la integración social en el medio rural, lo que facilita las condiciones para la realización del Trabajo Social.

LA CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL AL MEDIO RURAL: DIEZ AÑOS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL

Los antecedentes del Trabajo Social en el medio rural se remontan a la creación de las primeras escuelas de Trabajo Social en España y especialmente a las experiencias de desarrollo comunitario llevadas a cabo, no obstante la etapa que se inicia con la implantación del Sistema Público de Servicios Sociales en España, a partir de la puesta en marcha de las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, nos presenta el más destacado referente del Trabajo Social en el medio rural.

Así pues las iniciativas desarrolladas desde los ayuntamientos en colaboración con las Comunidades Autónomas para implantar la red de Servicios Sociales en el medio rural, han producido una gran aportación teórica y práctica al desarrollo de los Servicios Sociales.

Todavía hoy nos preguntamos lo que los trabajadores sociales se preguntaron en Graus en 1985 al redactar las conclusiones del "Primer seminario estatal sobre Servicios Sociales en el Medio Rural": "lo que aquí hemos debatido durante tres días ¿no son cuestiones que adquieren validez para cualquier intervención de Servicios Sociales, y no sólo para lo específicamente rural?" "¿No habremos incumplido el objetivo del seminario que se referiría a lo específicamente rural?"

Compartimos que hoy exista esta preocupación, y como entonces creemos que es una preocupación necesaria que corresponde al problema en el que se identifican todavía los Servicios Sociales en el medio rural y urbano el déficit de las estructuras básicas y equipamientos sociales necesarios, para la consolidación de la red del Sistema Público de Servicios Sociales.

Por ello las distintas jornadas celebradas hasta la fecha, han profundizado y desarrollado aportaciones de cara a este objetivo.

A continuación se sistematizan las aportaciones más significativas que han supuesto las diversas jornadas realizadas sobre Servicios Sociales en el Medio Rural

1. I y II Jornadas. Daroca (Zaragoza, diciembre de 1985) y Carmona (Sevilla, marzo de 1987)

En nuestro análisis de contenido de los trabajos y conclusiones de las Jornadas agrupamos las primeras y segundas celebradas en Daroca y Carmona por abordar y profundizar ambas, en los contenidos relativos a:

- Estructuras Básicas.
- Objetivos y funciones.
- Modelos organizativos.
- Procesos de intervención
- Macroárea de Bienestar Social.
- Proceso de evaluación de las estructuras básicas de Servicios Sociales.

En estas Jornadas los Trabajadores Sociales acuñan la expresión "estructuras básicas de Servicios Sociales" con el objetivo "no sólo de homogeneizar el vocabulario a nivel profesional, sino de que los responsables institucionales comprendan la creación de un nuevo servicio".

Para consolidar las estructuras básicas de la red de Servicios Sociales definen dos mecanismos fundamentales:

- Un mecanismo planificador (integración racional): MAPAS de Servicios Sociales y los consiguientes planes.
- Un mecanismo normativo (integración imperativa): LEYES de Servicios Sociales y su desarrollo normativo.

Además, plantean una profunda reforma de los Servicios Sociales Especializados que permitan su máxima descentralización y conexión con las estructuras básicas.

En cuanto a la composición profesional de los equipos de las estructuras básicas, la gran variedad de realidades en el medio rural hacen que fracase con mucha frecuencia la configuración cerrada de los equipos. Se ve más práctico el inicio de la estructura básica basado en la figura del Asistente Social con un apoyo administrativo y que desde la misma se genere la presencia de otros profesionales teniendo en cuenta las necesidades y características concretas de cada territorio.

Se propone la agrupación de municipios en Mancomunidades para la prestación de los Servicios Sociales exigiendo a Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas que establezcan a estas fórmulas de agrupación y recomendando que no se suplante a los Ayuntamientos en el papel de gestores directos en lo relativo a estructuras básicas de Servicios Sociales, los cuales deberán ponerse de acuerdo entre sí para promover la creación de estas estructuras básicas, coordinarlas e impulsarlas con el apoyo técnico y económico.

Se requiere el sistema de conciertos para establecer la garantía de gestión municipal y el presupuesto especificado de su coste.

Asimismo se analizan diversos obstáculos que surgen en la implantación ordenada de los Servicios Sociales, destacándose la falta de planificación, las deficiencias de las estructuras administrativas municipales, los problemas de tipo técnico, la inseguridad presupuestaria, la falta de formación previa, la imagen clientelista...

Desde el análisis de la intervención profesional se destaca como prioritario para el profesional conocer la realidad en la que ha de intervenir. Se define como característica de la intervención profesional el que la "actuación es una fuente de aprendizaje fundamental". "La planificación no puede hacerse sin objetivos, los cuales debe fijarlos la estructura política municipal, que es responsable del proceso de intervención... el profesional ha de procurar que el Ayuntamiento y también la Mancomunidad, tengan mínimamente asumidos los objetivos de la misma".

Se destaca como "una de las causas de marginación del medio rural lo lejano de las estructuras básicas de servicios sociales que no les permite beneficiarse de los mismos recursos que al medio urbano".

Una de las circunstancias características de zonas "muy rurales" es que en las mismas, la intervención del profesional va a verse obligada a recorrer el camino de lo colectivo a lo individual. Mientras en la zona urbana, normalmente la exigencia será trascender las problemáticas que se presentan en forma individual, hacia alternativas colectivas. La Asistente Social encontrará situaciones colectivas marcadamente marginales, pero no siempre asumidas, su trabajo será hacerlas expresas- asumidas- y partiendo de las mismas abordar las situaciones individuales si requieren tal intervención individual.

Se alerta de que hay que ser cautos a la hora de referirse a Servicios Sociales Específicos para el Medio Rural, pues a veces, la pretendida especificidad no es otra cosa que desmejorar la calidad del servicio, crear servicios de segunda categoría para el medio rural. También es significativo el concepto de "permanencia" en el medio rural, puesto que ella no puede identificarse con la estancia física en un despacho, sino con algo mucho más ágil, menos receptivo y más activo: todo el trabajo individual/colectivo a desarrollar en el municipio.

Finalmente, se señala la necesidad de desarrollar en el medio rural el macroárea de Bienestar Social para lograr la coordinación del sector de los Servicios Sociales con los demás sectores desde la complementación de las redes- estructuras - de todos ellos: "lograríamos así un sistema tridimensional de intervención comunitaria, frente a intervenciones sesgadas, paralelas".

2. III y IV Jornadas. Trujillo (Cáceres, octubre de 1988) y Santo Domingo de la Calzada (La Rioja, octubre 1990)

El objetivo de estas Jornadas es profundizar en los modelos de Servicios Sociales como en la metodología del Trabajo Social en el Medio Rural, enmarcándose en la definición de las Prestaciones Básicas con su especificidad en el medio rural (Jornadas de Trujillo), y en los contenidos de los Centros de Servicios Sociales (Centros de Relación, Convivencia e Inserción Social en el Medio Rural; y Servicios de Alojamiento Alternativo en el Medio Rural (Jornadas de Santo Domingo de la Calzada).

Ambas Jornadas vienen enmarcadas por la necesidad de los Servicios Sociales de definir sus contenidos, y la intervención profesional, en el marco de las posibilidades de implantación y desarrollo de los Servicios Sociales que se ofrece por la creación del Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales de Corporaciones Locales. El Plan Concertado, ha supuesto solamente la definición de unos contenidos mínimos en la oferta de Servicios

Sociales del sistema, sino también la financiación de las prestaciones, y de la red de Centros de Servicios Sociales para garantizar dotaciones estables que permitan superar las limitaciones de los clásicos Servicios Sociales de Base.

En las Jornadas de Trujillo se profundiza en los contenidos y Prestaciones Básicas de Servicios Sociales que desde un punto de vista técnico, pueden ser gestionados desde el ámbito local. Se trabajó en el desarrollo teórico de las prestaciones:

- Información, valoración y orientación.
- Apoyo a la familia:
 - A) Ayuda a domicilio.
 - B) Alojamiento alternativo.
- Los procesos de desarraigo y marginación en el Medio Rural.
- La Solidaridad Social en el Medio Rural.

Los aspectos más significativos de las ponencias presentadas se refirieron a la organización y funcionamiento de las estructuras básicas de Servicios Sociales en el Medio rural, con una especial referencia a la necesidad de desarrollar la red de Centros de Servicios Sociales.

Entre las aportaciones más destacadas referidas a las prestaciones y programas de Servicios Sociales merece la pena destacar:

- * El Servicio de Orientación e Información en el medio rural se destaca como la puerta de acceso al Sistema Público Integrado de Servicios Sociales, dirigido a todos los ciudadanos, posibilitando así el principio de igualdad de oportunidades.
- * Se valora la necesidad de crear un sistema integrado de servicios de ayuda a la familia que permita ofrecer unas prestaciones más coherentes con los objetivos que se marca la ayuda a domicilio (prevenir, educar y/o asistir por un período de tiempo concreto).

La prestación de Alojamiento Alternativo en el medio rural se considera que ha de tener por objeto ofrecer alternativas adecuadas a la situación familiar y social en el medio rural para prevenir situaciones de desestructuración familiar y social y utilizar recursos para la integración del individuo o grupo en la comunidad.

Se destacan como factores de marginación en el medio rural, el empobrecimiento, el despoblamiento, la insuficiencia de recursos, el futuro incierto, los complejos de inferioridad respecto al modelo de la ciudad, la escasa capacidad de fuerza social para movilizar reivindicaciones... frente a ello se plantea una intervención integral y globalizadora, atendiendo fundamentalmente a las causas. En este respecto se establece la necesidad de que la programación de los

Servicios Sociales de Base se desarrolle en consonancia con las necesidades de la población y no con los sectores.

- * Se destaca que la solidaridad social en el medio rural es consustancial al sentimiento comunitario de pertenencia al medio, de ecología, de redes de relación, organización e integración.

Se analizan las fórmulas de agrupaciones informales y no permanente valorándose que las redes de solidaridad son más fuertes y mayores que en las zonas urbanas. Se advierte del riesgo de que los Trabajadores sociales quieran legalizar y constituir rápidamente los grupos informales o semiorganizados, en Asociaciones formales, sin saber que en ocasiones pueden romper el equilibrio ecológico de la propia comunidad rural y deteriorar su tejido social. En este sentido se valora como necesario el trabajo social hacia la programación de formas organizadas de ayuda mutua, voluntariado con esquemas propios rurales, y acciones de cooperación, destacando que las diferentes formas de manifestación de la solidaridad pueden posibilitar medidas preventivas de la marginación así como recuperar el carácter comunitario y sentido de pertenencia al medio.

Como valoración global de estas Jornadas se reconoce la validez de la práctica generada en la implantación de los Servicios Sociales en el Medio Rural, el haber acercado a la población rural la oferta de Servicios Sociales a través de la información; el dinamismo que los Servicios Sociales ha generado en las poblaciones rurales; las limitaciones que el modelo de Servicios Sociales presenta por sus escasos recursos; la necesidad de garantizar recursos que procuren la estabilidad en el empleo de los profesionales, la suficiencia presupuestaria y las adecuadas dotaciones físicas. Asimismo se destaca en el capítulo de "retos" la necesidad de asumir unos niveles de formación y cualificación técnica adecuados a las exigencias que plantea el medio rural.

En las Jornadas de Santo Domingo de la Calzada, se aportan como conclusiones respecto a los centros y equipamientos sociales que se analizan, las siguientes:

- * Es fundamental definir los Centros de Servicios Sociales en el Medio Rural como estructuras integradas de recursos suficientes y estables y que estos no son privilegios de las ciudades sino que han de desarrollarse también en el Medio Rural a pesar de ser más costosos económicamente y con más dificultades de implantación. Deberán de contar con diferentes profesionales y ser autónomos en la gestión de los recursos financieros para poder programar con eficacia las intervenciones y actividades. La figura jurídica de la Mancomunidad se considera la adecuada para la organización administrativa y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales.

- * Los Centros de Relación, Convivencia e Inserción Social en el Medio Rural se consideran necesarios para núcleos menores de 10.000 habitantes. A estos efectos se considera necesario recuperar lugares que tradicionalmente han servido de encuentro y que en la actualidad han quedado en desuso. Se apuesta por la creación en cada centro de un Consejo formado por los representantes de todos los colectivos que participen en él. La U.T.S. de zona establecerá el puente principal entre estos Centros y el Centro de Servicios Sociales. La dependencia de dichos Centros ha de ser de titularidad municipal.
- * Los Servicios de Alojamiento Alternativo en el Medio Rural destinados a prevenir y abordar problemas de convivencia deben formar parte de la red pública de Servicios Sociales. La soledad, los valores negativos como el rechazo a recibir ayuda, se abordarán desde el medio habitual del usuario: su casa, su familia, su vecindad, su pueblo. Estos Centros se adscribirán e integrarán en la red del sistema a través de los Centros de Servicios Sociales Comarcales. No hay recetas para establecer modelos únicos, ya que el principio se basa en ser asequibles al medio rural y mantener la población de sus municipios.

Jornadas (Cuenca, 1992)

Los Trabajadores Sociales del Medio Rural en estas V Jornadas analizan la situación europea y los retos que ello plantea para los Servicios Sociales; analizan en el desarrollo e implantación del Plan Concertado en el Medio Rural; analizan los Servicios Sociales en municipios pequeños; y analizan el Trabajo Social como disciplina y su actividad en el contexto interdisciplinar.

Es significativo en estas Jornadas la preocupación por el futuro del Medio Rural en el marco de las políticas de la Comunidad Europea y la inquietud de los profesionales por contribuir desde los Servicios Sociales a la generación de alternativas ante los procesos de cambio que la política Europea plantea para el Medio Rural. En este sentido, destaca el esfuerzo del Trabajo Social en promover a través de los Servicios Sociales el conocimiento de las políticas comunitarias y en especial de los programas europeos en materia de desarrollo social de las zonas más desfavorecidas y de protección social de los colectivos en situación de necesidad.

Desde la perspectiva del análisis del Plan Concertado se continúa la organización en el desarrollo de la red de equipamientos y Prestaciones

- Básicas de Servicios Sociales, en las formas de concertación entre Administraciones Públicas y en la extensión de los Servicios Sociales Básicos a los pequeños municipios, profundizando en la búsqueda de fórmulas de agrupamiento municipal de coordinación para la creación de infraestructuras y equipamientos y de formación de los equipos y de los profesionales que potencien a los mismos y eviten la sensación de aislamiento.
- * Se analiza el desarrollo de los Servicios Sociales en municipios pequeños desde Diputaciones y Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, planteándose la necesidad de afrontar retos referidos a los procesos de coordinación entre Servicios Sociales Comunitarios y Especializados; a la innovación en la metodología y la intervención estrechando lazos con las Universidades y Escuelas Universitarias; capacitación de las personas y grupos para la resolución de sus problemas; motivación profesional; nuevas técnicas de organización y gestión en los Servicios Sociales: Dirección de recursos humanos, círculos de calidad, trabajo por objetivos, informatización de los servicios, formación continuada...
 - * Se profundiza en el Trabajo Social en el Medio Rural, en el contexto interdisciplinar, entendido como tal el que trabaja conjuntamente distribuyéndose las funciones y tareas desde un programa común. A este respecto se señalan como funciones básicas: ayudar a las personas a desarrollar sus capacidades como individuo, grupo o comunidad; facilitar la relación entre las personas y los sistemas que proporcionan recursos y servicios; promover la creación o efectividad de servicios y recursos sociales necesarios para el Bienestar Social; colaborar al desarrollo de una mejor política social. Asimismo, se analizan las aportaciones del Trabajo Social como disciplina fundamental de la profesión en el Medio Rural señalando como elementos generales, su enfoque comunitario...; Asimismo, se plantean los retos para la formación académica de los Trabajadores Sociales ante la posibilidad de realizar un diseño curricular que responda a unas funciones y a un perfil profesional definidos a partir de la teoría y de la práctica del Trabajo Social.

IV. PERSPECTIVAS Y RETOS

IV.1. EL NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Mundo Rural se vio afectado, a partir de la Revolución Industrial, por un concepto de desarrollo que consideraba la explotación de los recursos naturales como un medio al servicio del crecimiento económico, desde esta perspectiva, se avanzó en la explotación de los recursos naturales hipotecando el futuro de las generaciones siguientes. Ello ha tenido un efecto pernicioso que ha ido empobreciendo el medio rural, y provocando su consiguiente despoblamiento, a la vez que se rompían los lazos de integración e identidad entre el hombre y la naturaleza.

El paradigma del desarrollo sostenible posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana, y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política, protegiendo a la vez las opciones de las generaciones por venir. No debilita la base de los recursos naturales necesaria para un desarrollo sostenible en el futuro; tampoco destruye la riqueza de la naturaleza, que contribuye en gran medida a la riqueza de la vida humana. En un análisis de última instancia, el desarrollo humano sostenible favorece a las personas promueve el empleo y favorece a la naturaleza, asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza, promover el empleo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente. Fomenta la autonomía de las personas posibilitando que diseñen procesos y acontecimientos que conforman sus vidas y participen en ellos. Es precisamente esta teoría sobre el nuevo desarrollo social la que Naciones Unidas pretende que sea asumida, primero desde la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague y después como plasmación de la Resolución sobre el Desarrollo Social en el mundo con motivo del 25 Aniversario del mismo. Desde la perspectiva de los Servicios Sociales en el medio Rural, esta filosofía adquiere una importancia vital, porque favorece la implantación de la metodología de integración social que desde los principios del Trabajo Social se han venido haciendo.

LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL MEDIO RURAL

Entre las alternativas que para el desarrollo de la economía social se plantean desde una perspectiva a la vez económica y social, es el amplio campo del cooperativismo en el que el mundo rural presenta una gran experiencia. El desarrollo de leyes de cooperativismo a lo largo de la década en la mayoría de

Autonomías, así como la ampliación de las clases de cooperativas extendiéndose no sólo a las clásicas (agrarias, explotación comunitaria de la tierra, de viviendas, del mar), sino a nuevos sectores como consumidores y usuarios, transportistas, de enseñanza, educacionales... así como la nueva creación de cooperativas de trabajo social, permite posibilitar al medio rural iniciativas de integración laboral y social que den cauce a las expectativas de desarrollo en el medio rural. Los principios en que se basan las cooperativas, son expresión de la larga tradición comunitaria de la que el medio rural es un clásico exponente:

- * Organización y control democrático según el principio básico de que cada socio tiene un voto.
- * La distribución de los excedentes o ganancias se realiza de acuerdo a la participación de cada socio en la actividad o servicio cooperativizado y no por sus aportaciones al capital social. También pueden destinarse a la consolidación financiera de la cooperativa.
- * Necesidad de atender a la formación y educación de los miembros de la cooperativa y de los ciudadanos en general, en los principios y técnicas de cooperación.
- * Adhesión voluntaria y abierta sin restricciones ni discriminaciones.

Cualquier actividad económica lícita puede ser organizada y desarrollada mediante una sociedad cooperativa. La gestión y el gobierno de la misma corresponde exclusivamente a sus socios. La Administración Pública podrá realizar actuaciones de control y seguimiento. Las cooperativas pueden asociarse en uniones, federaciones y confederaciones.

Desde la perspectiva de facilitar el desarrollo de actividades transnacionales, la marcha del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, con el objetivo de potenciar las cooperativas como alternativa de promoción de la autonomía personal y del empleo en el medio rural en el marco de la reconversión de las actividades agrícolas e industriales.

Desde la perspectiva de la organización y desarrollo de la comunidad que el Trabajo Social se potencian en el Medio Rural, procede tener en cuenta el apoyo del cooperativismo para el asesoramiento y orientación especialmente en la promoción de autoempleo de mujeres y jóvenes.

IV.3. LA CULTURA DE LA UNIVERSALIDAD, DEL BIENESTAR SOCIAL Y LA DEFENSA DEL SISTEMA PUBLICO DE SERVICIOS SOCIALES.

El principio de la universalidad ha sido clave en el reconocimiento de los derechos sociales para todos los ciudadanos. El Estado Social y Democrático de Derecho del que nos hemos dotado con la Constitución Española de 1978, reconoce que todos los ciudadanos son iguales ante los derechos sociales, y además establece la obligación de los poderes públicos para garantizar el Bienestar Social, del que se derivan la universalización de los sistemas de protección social: pensiones, sanidad, educación y servicios sociales.

La garantía de los derechos sociales, para ser efectiva, requiere la puesta en marcha de la red de atención profesional y de equipamientos sociales que materialicen las prestaciones y servicios de cada uno de los sistemas del Bienestar Social así pues, habiendo alcanzado la implantación de la universalidad en la red sanitaria y educativa, queda pendiente el reto del desarrollo e implantación de la red del Servicios Sociales.

El Medio Rural presenta grandes déficits en el desarrollo de los servicios sociales, por lo que defender la universalización de los servicios es la garantía de su extensión al Medio Rural que por derecho ciudadano le son debidos. Cualquier otro enfoque que basara el derecho a los servicios sociales en otros criterios, perdería unanimidad para alcanzar su implantación y dejaría al medio rural dependiente de sus propias posibilidades y sometido al voluntarismo de las distintas opciones políticas que en cada momento gobernara los municipios.

Los retos que desde la perspectiva de la universalidad de los Servicios Sociales plantean para el Medio Rural se derivan precisamente de la especificidad que han de tener los equipamientos, servicios y programas que han de desarrollarse, lo cual significa en ninguna medida la privación del derecho a los mismos.

En el Trabajo Social en el Medio Rural es de suma importancia extender la garantía de la universalidad del derecho a los sistemas de protección social y en consecuencia del derecho al sistema de servicios sociales, organizando incluso la gestión y defensa de los mismos afrontando el reto de desarrollar la metodología adecuada a cada situación y comunidad rural.

IV.4. EL PACTO LOCAL, EL PLAN CONCERTADO, Y LA MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS COMO ESTRATEGIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL.

En el proceso de implantación de los Servicios Sociales adquiere una gran importancia, la reordenación de las competencias que en materia de Servicios Sociales se han de llevar a cabo desde las distintas Administraciones Públicas. Una vez que quede culminado el pacto autonómico a través del cual se liquiden las transferencias de la Administración Central hacia las CC.AA., se hace necesario llevar a efecto el tan reivindicado "Pacto Local" que desde la Federación de Municipios ha venido elaborándose como diseño de las competencias que definitivamente han de abordar los Ayuntamientos y Diputaciones, derivadas del traspaso de competencias de las CC.AA a éstos.

En el paquete de competencias elaborado por la F.E.M.P. destacan de forma singular las competencias de servicios sociales de los Ayuntamientos y las Diputaciones con singularidad de aquéllas que han de ser abordadas desde las Mancomunidades, par garantizar una gestión eficaz y eficiente de los Servicios Sociales, haciendo a través de las mismas extender los servicios a cualquier punto del Medio Rural, bajo el principio clásico en Servicios Sociales de que todo servicio que pueda prestarse en el nivel local no se desarrolle en niveles superiores, como medida para garantizar la estrecha relación y acercamiento entre necesidades y recursos, queda clasificado un amplio paquete de competencias que han de ser transferidas.

Desde el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales se prevé que la financiación par los servicios sociales de las Corporaciones Locales pueda extenderse a albergues y casas de acogida, también a otros centros de gestión municipal, en el marco de las prestaciones básicas. Lo que en principio va a resultar una garantía para financiar y ampliar la red de servicios sociales de las corporaciones locales podría derivar en un debilitamiento de la red si no se garantiza en primer lugar la cobertura e implantación de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, evitándose de esta forma la proliferación de equipamientos de Servicios Sociales para atenciones sectoriales, desarticulados de la red básica del sistema. Así pues como medida de prevención, procede orientar a los Ayuntamientos a priorizar en la financiación la red básica y a construir a partir de la misma el sistema de equipamientos. Ello permitirá consolidar el sistema y no desviarlo de su carácter comunitario, algo que para el medio rural resulta imprescindible si tenemos

cuenta el factor de la comunidad como elemento motor de la implantación de los Servicios Sociales.

IV.5. LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL MUNDO RURAL

Las recientes Jornadas celebradas por el Instituto de la Mujer sobre "Las Mujeres Protagonistas en el Desarrollo Rural" han debatido sobre las realidades que rodean a las mujeres españolas y el papel que deben desempeñar en la transformación en el Mundo Rural. Con el objetivo de abrir cauces adecuados y ofrecer las bases necesarias para favorecer las iniciativas promovidas en las zonas rurales; promover el acceso de las mujeres a programas de desarrollo rural, favorecer las relaciones de las zonas rurales con las organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas promotoras de iniciativas de desarrollo y cooperación; y finalmente elaborar la "Carta para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres en el ámbito rural".

Desde el ámbito de las mujeres se promueve en el Medio Rural todo un conjunto de iniciativas para la igualdad de oportunidades cuya experiencia va a ser significativa no solamente para el papel de las mujeres, sino a su vez para el desarrollo de equipamientos e infraestructuras rurales, que potencien condiciones de igualdad y desarrollo especialmente para la atención de los niños, las personas mayores, personas con minusvalía y grupos especialmente desfavorecidos.

Asimismo, desde esta perspectiva de igualdad de oportunidades, y con el apoyo de los programas de la Comunidad Europea se plantea rentabilizar los recursos de las Administraciones Públicas en la promoción de proyectos destinados a superar las condiciones de desigualdad de las que parten grupos y comunidades en el Medio Rural. Estas iniciativas suponen un gran impulso para reforzar el Trabajo Social en los Servicios Sociales en el Medio Rural.

CONCLUSIONES

Al finalizar la década de las sucesivas Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural podemos valorar que se ha logrado la implantación de los Servicios Sociales en el Medio Rural aunque en muchos pueblos dichos servicios no estén constituidos más que por la figura del Trabajador Social. En toda la bibliografía que para acercarme al Medio Rural he consultado para la elaboración de esta ponencia llama la atención

el referente específico de los Servicios Sociales, lo cual indica que han logrado implantarse.

Ahora bien las dificultades que conlleva el ejercicio del Trabajo Social en el Medio Rural por su aislamiento y carencia de equipamientos y recursos hace necesario reforzar con mayor intensidad la red de relaciones profesionales con la que hoy cuentan los Trabajadores Sociales desde el marco de las sucesivas jornadas llevadas a cabo, pero también hace necesario reforzar estrategias en las líneas señaladas, y especialmente, establecer un marco de relación estratégico con los colectivos y grupos sociales que mayor dinamismo están presentando en la promoción del desarrollo del Medio Rural. A este respecto merece la pena destacar los sindicatos del campo, las organizaciones de mujeres, las organizaciones juveniles, las asociaciones vecinales...

BIBLIOGRAFÍA

- * **Alonso Camarero, L. y otros.** Texto "Las cuatro grandes transformaciones de lo rural". Servicio de Publicaciones. Ministerio de Asuntos Sociales.
- * **Sanz Jarque.** Apuntes de Sociología Rural. Universidad León XIII.
- * Material de las "Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural" (I, II, III, IV, V) del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- * **García, G.** "De Daroca a Santo Domingo: de las estructuras básicas a los centros integrados". Revista de Servicios Sociales y Política Social del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. 1990.
- * Revista n.º 0. Cuadernos de Acción Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- * Documentación de Naciones Unidas sobre el 25 Aniversario de la Resolución de Desarrollo Social.
- * "Cooperativas". Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES)
- * Ponencias del Comité de Expertas de las Jornadas sobre "Las Mujeres Protagonistas en el Desarrollo Rural 94-95".

PONENCIA III:

ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Elvira Cortajarena Iturrioz

DIPUTADA DE SERVICIOS SOCIALES
DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

PRESENTACIÓN

Esta ponencia se presenta dentro de un panel genérico sobre "Organización, estructura y competencias de Ayuntamientos y Diputaciones". Sin embargo, su contenido se centra en la experiencia concreta de reorganización de los servicios sociales en Gipuzkoa desarrollada en los últimos años bajo el liderazgo del Dpto. de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La razón por la que he adoptado este enfoque para mi intervención estriba en que, a mi juicio, nuestra experiencia nos permite señalar algunos elementos importantes para una reorganización eficaz en este ámbito que clarifique, entre otras cosas, los ámbitos competenciales de las instituciones implicadas en nuestro sistema, sin añadir tensiones adicionales al de por sí complejo reto que nos hemos planteado.

De este modo, el núcleo de la ponencia consiste en la descripción del proceso de reorganización efectuado, pero atendiendo siempre a los factores clave que han permitido una transición adecuada hacia un nuevo marco de relación Ayuntamiento-Diputación para el desarrollo de la Red Básica de Servicios Sociales.

1. GIPUZKOA

1.1. Información General.

Gipuzkoa es uno de los Territorios Históricos que forman la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAV). Es el más pequeño en extensión territorial y el segundo en población. En 1991 tenía **676.488** habitantes, de los cuales 171.914 vivían en la capital, Donostia-San Sebastián. La población de Gipuzkoa representa el 32% de la población total de la CAV.

En términos demográficos, la población de Gipuzkoa está disminuyendo y envejeciendo debido a las bajas tasas de natalidad de las dos últimas décadas. El porcentaje de población mayor de 65 años en la actualidad llega al **14%** y se prevé que supere al **17%** en el año 2001.

La distribución intraterritorial de la población es muy equilibrada si la comparamos con los otros dos Territorios de la CAV, en los cuales existe una sobreconcentración de población en torno a la capital. En Gipuzkoa 6 de sus 7 comarcas agrupan entre un 7 y un 10% de la población total. La capital concentra a un 25%.

Gipuzkoa tiene en este momento **88** municipios, de los cuales la mitad tienen menos de 2.000 habitantes. En el otro extremo, sólo 4 municipios tienen más de 30.000 habitantes: Eibar, Rentería, Irún y Donostia.

Las instituciones con competencias sobre los Servicios Sociales en Gipuzkoa son el Gobierno Vasco, la Diputación Foral y los Ayuntamientos (el INSERSO no tiene competencias en la CAV). El Dpto. de Servicios Sociales de la Diputación es, por sus competencias y sus recursos, el principal actor del Sistema en Gipuzkoa.

1.2. Marco jurídico de los servicios sociales.

- La Constitución (1978) otorga un mandato a los poderes públicos para atender las necesidades de los colectivos marginados y hacer efectivos los principios de igualdad.
- El Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979) reconoce a la CAV la competencia exclusiva sobre los Servicios Sociales en su ámbito.
- La Ley vasca de Servicios Sociales (1982) es la primera ley en España que regula este sistema político.
- La Ley vasca de Territorios Históricos (1983) traspassa a las tres Diputaciones Forales la mayor parte de las competencias que detenta la CAV.

- La Ley estatal de Bases de Régimen Local (1986) atribuye competencias y responsabilidades en materia de Servicios Sociales a todos los municipios y expresamente a los mayores de 20.000 habitantes.
- Decreto de Tránsito del INSERSO (1987), por la que todas sus competencias e infraestructura en Gipuzkoa se integran en las de la Diputación Foral.
- Ley estatal sobre adopción y acogimiento de menores (1987), por la que todas sus competencias e infraestructura en Gipuzkoa se integran en las de la Diputación Foral.
- Plan de Lucha contra la Pobreza: tres decretos en 1989, Ley del IMI en 1990 (Decretos y Órdenes sobre IMI y AES en 1990).
- Decreto Foral por el que se regulan los Servicios Sociales de Base en el ámbito del Plan de Lucha contra la Pobreza (1989).
- Decreto Foral sobre estructura del Dpto. Foral de Servicios Sociales (1992), que define la organización en vigor actualmente.

1.3. Presupuestos y gasto total en los servicios sociales.

El Proyecto de presupuesto para 1995 del Dpto. Foral de Servicios Sociales (actualmente) en discusión asciende a **13.749.396.000** ptas., lo que representa algo más de **20.000** ptas. por habitante. La distribución por grandes conceptos de este presupuesto es la siguiente:

| | |
|---|-------------|
| RED PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIALES | 34% |
| PRESTACIONES ECONÓMICAS | 27% |
| PROGRAMAS ESPECIALIZADOS | 23% |
| CENTROS PROPIOS | 3% |
| PROGRAMAS EXPERIMENTALES | 3% |
| GASTOS DE PERSONAL | 9% |
| SERVICIOS GENERALES | 1% |
| TOTAL | 100% |

El presupuesto incluye ingresos provenientes de otras administraciones en materia de transferencias (INSERSO) y gestión de prestaciones económicas (Seguridad Social) por un valor cercano a los 9.000 millones de ptas.

En cuanto al **gasto público total** en Servicios Sociales en Gipuzkoa (incluyendo a la Diputación Foral, los Ayuntamientos, el Gobierno Vasco y otras entidades tanto públicas como no gubernamentales, así como la aportación de los usuarios), los últimos datos disponibles son los de 1992. En ese año el gasto total ascendió a **20.328 millones de ptas.**, lo que representa algo más de **30.000 ptas.** por habitante, prácticamente la media para la CAV.

La titularidad del gasto total en la CAV se distribuyó aquel año entre las Diputaciones (52%), los Ayuntamientos (15%), el Gobierno Vasco (11%) y la financiación privada (22%).

2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

2.1. Antecedentes: situación anterior a 1991.

La situación previa a la presente legislatura puede caracterizarse con las siguientes notas:

- En términos de recursos humanos y económicos, estos ya habían alcanzado una dimensión muy importante.
- En términos de prestaciones, se habían establecido ya las principales: servicios residenciales y ayuda a domicilio, prestaciones económicas contra la pobreza, centros especializados y programas de integración social en el campo de las minusvalías, etc. Algunos programas innovadores estaban aún poco desarrollados: acogimiento familiar, programas para la Tercera Edad, intervenciones familiares, programas preventivos en el campo de la infancia, etc. Y otros existían: estancias temporales, estancias invernales, programas de inserción socio-laboral, programa "Grifos", Viviendas Tuteladas, Bono-taxi, apoyo psicosocial y legal a mujeres marginadas, teléfono de información, etc.
- La fuerte implantación del movimiento asociativo, especialmente en la prestación de servicios en el campo de las minusvalías, resultaba un eficaz apoyo a la acción social pública.
- La organización de los Servicios Sociales estaba diseñada en función de colectivos subjetivos: tercera edad, mujer, minusválidos, menores, minorías étnicas, otros marginados, etc.
- Los Servicios Sociales de Base se habían implantado muy recientemente en la mayoría de los ayuntamientos al amparo del Plan de Lucha contra la pobreza.

No existía un modelo claro de referencia en cuanto a su organización y funcionamiento, ni un marco económico-jurídico global que regulara la relación entre las diversas instancias del Sistema, ni un Sistema de Información que permitiera conocer la realidad cotidiana o planificar selectivamente las respuestas a los estados de necesidad.

- Las prestaciones no estaban integradas en un itinerario de atención global, sino que estaban orgánica y funcionalmente separadas las unas de las otras, lo que distorsionaba la utilización adecuada de los recursos y dificultaba la atención integral y dinámica de los usuarios del Sistema.
- Existía poca relación y falta de coordinación con otros Sistemas Públicos (Salud, Educación, Vivienda, etc.) que forman parte del área del Bienestar, con la consiguiente superposición de iniciativas, existencia de puntos oscuros sobre las respectivas competencias y responsabilidades, que redundaban en la desatención de algunas situaciones y la incorrecta atención a otras.

La situación descrita a grandes trazos en el apartado anterior ilustra claramente los aspectos que requerían un cambio de orientación: los Servicios Sociales, quizás por el fuerte desarrollo experimentado en un brevísimo período de tiempo, habían llegado a adquirir una importancia económica y presencia social considerables, al tiempo que se estaban desarrollando prestaciones y programas acordes con un concepto moderno de política social, pero carecían de un marco de actuación homogéneo y estable, de un modelo de organización y funcionamiento adaptado a los objetivos, de una configuración eficaz entre sus diversos elementos.

LABORACIÓN DE LOS OBJETIVOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN GIPUZKOA.

Metodología para la reorganización.

El principal objetivo que nos marcamos era el de establecer nuevos mecanismos de funcionamiento de los Servicios Sociales municipales, no a partir de que los existentes funcionaran mal, sino a partir del análisis en profundidad de cuál es el modelo más adecuado para hacer frente a los restos planteados, orientándolo en un primer momento como un proceso consultivo y propositivo y tras un año de funcionamiento como un proyecto para la acción.

En esta primera fase, analizamos la situación, tratando de definir las "áreas" de actuación (reflejadas en el punto 2.1.) y su posterior tratamiento como Programas con carácter homogéneo para todos los municipios.

En relación a quiénes deberían participar en el proceso, se establecieron dos líneas o vías complementarias: la de carácter político, en la concreción de los objetivos (esta responsabilidad fue asumida por los cargos políticos del Departamento, Diputada Foral y Directora); la de carácter técnico, mucho más operativa en el análisis de instrumentos y mecanismos (contó con el apoyo de un experto externo durante cuatro meses en colaboración con el Gabinete Técnico).

Como herramienta para la consolidación del proceso se optó por la concertación Ayuntamiento-Diputación a través de la firma del Convenio para el Desarrollo de la Red Básica.

3.2. Estrategias

- Este proceso no se trató como un modelo de cambio de organigrama ni de estructura del Presupuesto. Se planteó como una reflexión sobre el modelo de Servicios Sociales.
- No es sólo un debate sobre "qué" hacer, sino fundamentalmente sobre "cómo" actuar.
- La preocupación no debe ser cómo actuar internamente, sino la búsqueda de mejores resultados, rentabilizando los recursos y mejorando la gestión.

3.3. Objetivo general.

- Elaborar un modelo de prestación de servicios sociales que permita dotar de carácter homogéneo a los programas a desarrollar en Gipuzkoa.
- Responder mejor a las demandas de los ciudadanos.
- Mejorar los resultados en los programas de Servicios Sociales.

3.4. Principios.

- Poner fin a las duplicidades y disfuncionalidades detectadas.
- Acercar los Servicios Sociales a las personas con necesidades sociales.
- Concebir la Administración como una empresa de servicios donde, cuidando y respetando los trámites administrativos precisos, nos importen los resultados reales obtenidos.

- Implantar permanentemente una política de mejora de la calidad.
 - La Administración no está para suplantar a la iniciativa social, monopolizar actividades y funcionarizar a las personas, sino para definir políticas, concertar acciones, fomentar la participación de los ciudadanos en sus propias organizaciones, liderando y dinamizando la defensa de los objetivos e intereses comunes.
 - Favorecer permanentemente la participación de los ciudadanos en la evaluación y control de los programas y actuaciones en materia de Servicios Sociales.
- Para acometer estas tareas, resulta evidente que toda la acción debía enmarcarse en una definición y apoyo claro desde la iniciativa política; el Convenio fue suscrito por la totalidad de los partidos, con un claro liderazgo del proceso por parte del Dpto. de Servicios Sociales de la Diputación Foral, y se apoyó en la voluntad de colaboración por parte de los técnicos municipales.

MODELO IMPLANTADO

Metodología.

Se realizó mediante reuniones con cada ayuntamiento, para efectuar un estudio de situación de los mismos, de acuerdo con los objetivos que nos habíamos propuestos.

Se analizaron:

- La oferta de servicios, la tipología de los usuarios y los estados de necesidad que existían en los Servicios Sociales.

- Los procesos en la prestación de servicios utilizados en la actualidad: espacio físico, personal, el nivel de aprovechamiento de las capacidades de participación de los usuarios en los servicios.

- Los recursos humanos en la prestación de los servicios.

- Los canales de comunicación empleados.

- Los recursos documentales para la obtención de la información.

El objetivo principal era obtener los elementos más relevantes de la situación actual y de las posibilidades de mejora que se podían alcanzar, más que un análisis exhaustivo de todos los circuitos y procesos. En definitiva, pretendimos impulsar una nueva visión a partir de sus propios recursos humanos y sus métodos de trabajo.

4.2. Diagnóstico.

ASPECTOS POSITIVOS:

- Fuerte desarrollo en un breve período de tiempo.
- Importancia económica y presencia social considerable.
- Prestaciones sociales y programas acordes con un concepto actual de la política social.

LAGUNAS:

- Carencia de un modelo de organización y funcionamiento adaptado a los objetivos marcados.
- Falta de una configuración homogénea que "integrara" los diversos elementos.
- Establecimiento claro de responsabilidades: delegadas, compartidas y propias.

4.3. Modelo de calidad: Los indicadores.

El principal objetivo fue la selección de indicadores concatenados que permitieran medir la productividad y calidad de los servicios, facilitando las herramientas y metodologías que han propiciado la consolidación de los indicadores de monitorización e implantación de un sistema de Información.

Una vez establecidas las áreas de responsabilidad de los Ayuntamientos en materia de Servicios Sociales a través de la firma del Convenio en Noviembre de 1992, se optó por utilizar la evaluación a través de la monitorización, caracterizada por:

- El diseño de indicadores funcionales para cada proceso.
- La introducción de las dimensiones y atributos de la calidad en los indicadores.

Los tipos de evaluación pueden ser muy variadas en función del objeto de estudio. Aquí no se va a enumerar todos los tipos de evaluación posible, pero se van a proponer tres grandes bloques evaluativos:

- 1) Evaluación de cobertura: volumen de la población atendida respecto a la referencia al barrio, la zona, el Municipio, la comarca, los sectores de edad, las edades, etc... La distribución territorial de la población atendida en diversas áreas.

- 2) Evaluación del modelo: Nos permite conocer si el modelo de trabajo es el adecuado respecto a la organización, las técnicas, la metodología, etc., en relación a los objetivos a cubrir. Se conocerá la distribución del trabajo de los profesionales, el reparto de tareas, la productividad técnica, los tiempos de ejecución, los costes, así como las derivaciones internas-externas.
- 3) Evaluación de resultados: Permite conocer las necesidades de la población, los recursos aplicados, la tipología de los casos, la evolución de la demanda, etc.

El diseño de la evaluación conlleva la elaboración de indicadores que nos permitan:

- Conocer las características de la demanda (por áreas, sectores, localización) para definir las necesidades existentes.
- Conocer los esfuerzos aplicados a la gestión y valorar la adecuación medios-objetivos.
- Mejorar los niveles de cobertura de la demanda.

Además, el propio proceso de implantación del sistema de información nos ha permitido desarrollar:

- Metodología unitaria de trabajo.
- Evaluación estructural de los Servicios Sociales de Base.
- Lenguaje común del lenguaje, para definir homogéneamente los conceptos propios de los Servicios Sociales.

SISTEMA DE INFORMACIÓN RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES DE GIPUZKOA

| POR QUÉ | PARA QUÉ | QUÉ INFORMACIÓN | CÓMO |
|---|--|---------------------------------------|--|
| * HOMOGENEIDAD TERRITORIAL | * EVALUACIÓN: - DEFINIR ÁREAS - MARCAR OBJETIVOS | * ACTIVIDADES | * POR MEDIO DE SOPORTES DOCUMENTALES: |
| * PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA RED BÁSICA | * CONOCER LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA | * CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA | * CALENDARIO DE TRABAJO |
| * CONOCIMIENTO DE NECESIDADES | * PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES | * RECURSOS APLICADOS | * ESTADILLO DE ACTIVIDADES |
| * POR EL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS UNIFICADOS Y LA DEFINICIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS | * OBTENCIÓN DATOS SOBRE LOS ESFUERZOS APLICADOS A LA GESTIÓN | * RECURSOS IDÓNEOS | * FICHA SOCIAL |
| * UNIFORMIDAD EN LA CONCEPTUALIZACIÓN | * FACILITAR LA PLANIFICACIÓN | * DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO Y ESFUERZO | * HISTORIA SOCIAL |
| | | * COSTES ECONÓMICOS | * ESTADILLO INTERVENCIÓN COMUNITARIA |
| | | | * ESTADILLO DE ACTIVIDADES PLANIFICACIÓN Y FORMACIÓN |
| | | | * ESTADILLOS DE SEGUIMIENTO ECONÓMICO |

4.4. Proyectos piloto.

En cuatro Ayuntamientos se instalaron los Centros de Servicios Sociales, que sirven para:

- Optimizar el desarrollo de los Programas y Proyectos generales en un ámbito territorial concreto facilitando la adecuación a sus recursos, organizando la relación con otros Sistemas Públicos y propuestas de nuevos proyectos de intervención.
- Servir como impulsores del cambio organizativo en el resto del Territorio, cuanto a plantillas, organigramas y adscripción de tareas.
- Profundizar las relaciones con otros sistemas (Salud, Educación, Vivienda, etc.)

- Validar permanentemente el sistema de información elegido y los soportes documentales utilizados.
- Estudiar el coste de los servicios.

5. ACTUACIONES MÁS RELEVANTES.

Una vez establecido el diseño y los objetivos para la transformación de los Servicios Sociales en Gipuzkoa, tarea que nos ha llevado 1 año, resulta oportuno destacar aquí los aspectos más importantes del proceso y aquellas herramientas que nos han dado la clave para la solución de los problemas que se han ido presentando.

5.1. El apoyo y la asistencia técnica a los municipios.

Lo consideramos como el elemento fundamental del trabajo. Esta función ha sido encomendada al Gabinete Técnico (compuesto por 1 Jefe de Sección, 1 Sociólogo, 4 Trabajadores Sociales y 1 Administrativo).

Con el apoyo de una asesora externa al Departamento, se realizó un trabajo teórico en el que quedaron explicitados los Programas y Proyectos de la Red Básica. Este documento teórico fue discutido con todos los técnicos municipales durante 7 meses. El mismo contenía:

Programa de Información, Valoración y Orientación.

- Proyecto de Intervención Individual-familiar.
- Proyecto de Intervención Comunitaria.

Programa de Familia y Convivencia.

- Proyecto de Tratamiento Familiar.
- Proyecto de Alternativas de Convivencia.
- Proyecto de Gestión de recursos y equipamientos.

Programa de Prevención de la Marginación e Inserción Social.

En esta fase se elaboraron proyectos en esta fase ya que las características socio-económicas y los recursos disponibles, así como las posibilidades de los recursos en cada municipio, condicionan el número y la extensión de las intervenciones.

- Programa de Cooperación Social y Voluntariado.
- Proyecto de cooperación con asociaciones.
- Proyecto de Voluntariado Social.

Los técnicos del Gabinete tienen responsabilidad provincial sobre un Programa y a su vez asumen la coordinación de las Comarcas (7 en su totalidad). Las reuniones se efectúan con carácter mensual.

Uno de los mayores logros del Gabinete es la comunicación fluida con los Ayuntamientos. Junto a ello, se ha aumentado la autonomía de los mismos a la hora de desarrollar sus proyectos (intervención familiar, centros de día, programas preventivos con menores, programa "grifos", apoyo a familias monoparentales, plan "paraguas"). Es evidente su disposición permanente para servir de apoyo a los técnicos municipales: siempre que se plantea alguna duda o debate sobre cómo acometer un problema o se proponen iniciativas desde los municipios están al servicio de los mismos. Esta labor es prioritaria y su respuesta puede considerarse inmediata.

Como consecuencia de estas actuaciones se ha provocado la motivación para el cambio de la organización y de las estructuras de los Servicios Sociales de Base, llegándose a crear una demanda proveniente tanto de los responsables políticos como de los técnicos municipales.

Habiendo sido los redactores de la modificación de los Programas Municipales y de las intervenciones a desarrollar, cuentan con el total apoyo de la Dirección para la toma de decisiones en el ámbito del asesoramiento municipal. Mensualmente debaten con la Diputada los temas que han planteado los municipios.

A través de su mediación se han logrado firmar Convenios con el Colegio de Abogados y con el Colegio de Psicólogos. Estos acuerdos permiten a la Red municipal de Servicios Sociales, contar con el apoyo de consulta jurídica gratuita para los casos detectados por los Ayuntamientos. Asimismo, se ha establecido 65 Gabinetes Psicológicos de toda la provincia, reconocidos por el Colegio y con experiencia en Intervención familiar, puedan servir de apoyo a los técnicos municipales en los proyectos de intervención.

5.2. El apoyo financiero.

La firma del Convenio en el año 1992 llevaba aparejado el compromiso de financiación en materia de Servicios Sociales de la Diputación a los Ayuntamientos. Este compromiso se concretó hasta el año 1995. No se podía ampliar lo comprometido más allá de la legislatura.

Una vez aprobados los Presupuestos de la Diputación, el Departamento de Servicios Sociales remite a los Ayuntamientos la cuantía que les corresponde percibir por los servicios que éstos prestan. Se abona las cuantías trimestralmente con pago anticipado.

Se adjuntan los anexos III y IV del Convenio como ANEXO DOCUMENTAL a la Ponencia. En él se desglosan las aportaciones económicas anuales previstas por cada institución para:

- a) La financiación de los programas.
- b) La financiación del personal.
- c) La financiación de equipamientos sociales.

5.3. Plan de comunicación.

La información es un componente esencial de la calidad de vida de los ciudadanos; el aprovechamiento de la oferta de los diferentes programas, servicios y prestaciones en materia de servicios sociales depende de la medida en que se conozcan. Las administraciones públicas, como todas las organizaciones de servicios, cada vez prestan mayor atención a la calidad de sus relaciones con el ciudadano.

En este sentido, dirigimos nuestros esfuerzos a construir una administración más accesible, más cómoda y más receptiva, mejorando los circuitos de relación con los ciudadanos, de forma que estos aprecien en su trato diario con los servicios sociales que se está cambiando la imagen tradicional a otra de apoyo y servicio frente a sus demandas de necesidad.

OBJETIVOS:

Elaborar una estrategia de comunicación con una visión polivalente, informando a los responsables políticos y técnicos de lo que supone la Red Básica y las prestaciones y programas de la misma.

Establecer los circuitos de respuesta a las necesidades sociales.

Definir y crear los mecanismos para la asunción de estas competencias a través de acuerdos con los municipios.

Definir la estrategia de comunicación del Dpto. de Servicios Sociales, teniendo como resultado final una mejora en la imagen general de los servicios sociales, una mayor capacidad en la prestación de los mismos y una mayor satisfacción tanto de los colaboradores internos como de los usuarios.

ACCIONES:

- Establecimiento de reuniones periódicas con responsables políticos.
- Impulso de la contratación de personal para cubrir los objetivos marcados. Del año 1991 al 94 se ha reforzado el n.º de profesionales en los Servicios sociales municipales.
- Impulso de la contratación de medios externos para la divulgación del nuevo modelo:

- a) Contratación de un teléfono 900 para todo el Territorio Histórico.
- b) Establecimiento de programas informativos en todas las radios con emisión en programas provinciales (10 minutos en la SER todas las semanas y 10 minutos en otras dos cadenas).
- c) Convocatoria mensual de ruedas de prensa con todos los medios.
- d) Edición de folletos, trípticos en función de diversas materias.
- e) Exigencia de que las acciones subvencionadas por el Departamento señalen la colaboración en su material impreso.
- f) Remisión de escritos individuales a los antiguos usuarios cuando se implanta un nuevo programa.

5.4. Coordinación con otros sistemas públicos.

Se han logrado acuerdos importantes con Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) para la coordinación de la asistencia sanitaria a prestar en todas las Residences de ancianos mediante la adjudicación a un sólo médico de todas las cartillas sanitarias de los residentes en cada Centro. Asimismo, se acuerda una financiación al sistema sanitario (40 millones de ptas. en el año 94) para sufragar los costes de enfermería que generan los residentes asistidos.

Se ha revitalizado el Consorcio de Educación Compensatoria donde están representados La Consejería de Educación del Gobierno Vasco, el Departamento de Juventud de la Diputación y el Departamento de Servicios Sociales. Este Consorcio aporta el 50% del presupuesto que asignan los Departamentos forales (en el año 94 el total fue de 80 millones de pesetas), destinado prioritariamente a la prevención y tratamiento de la marginación infantil y juvenil.

El Departamento de Vivienda y Urbanismo del Gobierno Vasco ha construido 240 apartamentos para servicios sociales. Estos apartamentos serán destinados a minusválidas, tercera edad y problemas de emergencia.

5.5. Atribución de responsabilidades.

Puede que este sea uno de los elementos más complejos de la creación de la Red de Servicios Sociales, dado que se da la paradoja de que todos los Servicios Sociales que prestan los Ayuntamientos están subvencionados en mayor o menor medida a través del Departamento de Servicios Sociales.

Los objetivos fijados para el desarrollo del modelo de red de Servicios Sociales han conllevado a la transformación de lo existente y a "consensos" de hecho sobre de quién y cuál es la responsabilidad de las competencias de cada nivel institucional. Esta materia no puede quedar cerrada dado que las necesidades sociales son cambiantes y por tanto también los recursos para dar respuesta a las mismas.

5.5.1. Responsabilidades municipales propias y delegadas.

Entre las principales, cabe destacar:

1. Gestión de los locales donde se presta la Red Básica, así como del personal y sus relaciones contractuales.

2. Gestión económica del presupuesto específico de su área.

3. Prestación de información a los usuarios de los Servicios Sociales.

4. Prestación de valoración de las necesidades sociales de los ciudadanos.

5. Prestación de orientación y tratamiento de las necesidades sociales de los usuarios.

6. Promoción comunitaria que posibilite la participación y aceptación social.

7. Gestión y concesión de la Ayuda a Domicilio.

8. Gestión y concesión de las Ayudas de Emergencia Social.

9. Gestión de las prestaciones económicas: F.B.S., P.N.C., I.M.I., etc.

10. Gestión y propuesta de concesión de los servicios residenciales.

11. Valoración de los programas de intervención familiar.

12. Gestión de las subvenciones para ejecutar equipamientos en su municipio,

13. Gestión de las subvenciones para desarrollar proyectos y actividades comunitarias.

14. Gestión de los Proyectos municipales, teniendo en cuenta el marco legal.

15. Gestión de los proyectos por Diputación y que responden a las tres prestaciones básicas.

5.5.2. Responsabilidades de Diputación.

Entre las principales, cabe destacar:

- Elaboración de los criterios y prioridades en materia del Presupuesto del Departamento.
- Elaboración y promulgación del Plan de Cooperación social para cada año. Supone el 1% del presupuesto.
- Firma de los Convenios con Entidades, importante sobre todo en el campo de las Minusvalías (integración laboral y otros).
- Firma de los Convenios con Ayuntamientos para el funcionamiento de la Red Básica.
- Coordinación con otros Sistemas de Protección Social: Educación, Salud, Vivienda, etc., en ámbitos supramunicipales.
- Apoyo y asesoramiento técnico a la Red Básica.
- Información, sensibilización y divulgación en materia de Servicios Sociales.
- Servicios Sociales especializados en Menores y Minusvalías.
- Elaboración de las listas de espera y reserva para todos los Centros residenciales.
- Seguimiento y valoración de los soportes documentales y del Sistema de Información.
- Impulso de Jornadas Municipales, formación continuada de técnicos.
- Desarrollo de programas experimentales durante dos años, para evaluar sus resultados.
- Cualquier acción que no pueda ser acometida por los Ayuntamientos.

6.7. Las Jornadas Municipales de Servicios Sociales.

Desde 1992 se han celebrado anualmente unas Jornadas Municipales de Servicios Sociales organizadas por la Diputación Foral en las que han participado representantes tanto técnicos como institucionales de todos los actores de este Sistema Público en el ámbito de Gipuzkoa: La propia Diputación, los Ayuntamientos, las asociaciones, los usuarios; igualmente han acudido representantes de otros sistemas del área de Bienestar Social (Sanidad, Educación, Justicia, etc.).

Las Jornadas han jugado un papel importante en el proceso de reorganización que desarrollamos, ya que suponen una oportunidad privilegiada para el encuentro personal y el debate técnico, así como para la difusión de nuevos planteamientos y programas y en general de información directa y actualizada sobre nuestro ámbito de trabajo.

El éxito de las mismas se apoya fundamentalmente en la participación directa de los Ayuntamientos, a nivel tanto técnico como político y en el valioso esfuerzo de reflexión que suponen para todos sobre nuestro trabajo y nuestros objetivos en el marco del Sistema.

7. CONCLUSIÓN: EL PACTO MUNICIPAL

En esta ponencia hemos intentado plasmar los elementos principales de los que nosotros hemos valido en Gipuzkoa para desarrollar con éxito la reorganización de los servicios sociales efectuada en los últimos años, en la esperanza de que nuestra experiencia sea válida para todos los que enfrentan a este reto en sus respectivas áreas.

Para finalizar mi intervención, sólo me queda apuntar que, en relación al importante tema de la atribución de competencias y responsabilidades entre las instituciones, y hablando ahora desde una perspectiva más general, hay que constatar que falta por definir y delimitar el tantas veces citado "Pacto Municipal".

En este sentido, y a pesar de todas las reticencias que comporta sobre la autonomía municipal, personalmente soy partidario de que las transferencias en esta materia se hagan con créditos finalistas, no porque desconfíe de la capacidad de los Ayuntamientos, pero sí porque conozco sus estados financieros y a la hora de hacer los presupuestos estimo que esta materia no entra todavía en las prioridades de muchos responsables políticos.

Muchas gracias a todos.

ANEXO DOCUMENTAL:

MODELO TIPO DE CONVENIO PARA EL DESARROLLO DE LA RED BÁSICA

CONVENIO ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA
Y EL AYUNTAMIENTO DE ARRASATE PARA EL DESARROLLO DE
LA RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES

En Donostia, San Sebastián

REUNIDOS

MANIFIESTAN

Que es voluntad de la Diputación Foral de Gipuzkoa y del Ayuntamiento de ARRASATE establecer la cooperación necesaria para desarrollar la Red Básica de Servicios Sociales.

Que de acuerdo con la Ley 6/1982 de 20 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca, los Órganos Forales y los Ayuntamientos tienen competencia en materia de reglamentación, organización y gestión de los Servicios Sociales, pudiendo desarrollar entre ambas Administraciones la coordinación y la colaboración necesarias para garantizar las prestaciones básicas.

Que la citada Ley establece que la prestación de los Servicios Sociales debe atender, siempre que su naturaleza lo permita, a criterios de máxima descentralización, siendo el municipio su principal gestor.

Que a la Diputación Foral le compete la planificación y la cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios, así como la coordinación de los servicios municipales, a fin de asegurar la prestación de servicios a todos los ciudadanos del Territorio Histórico.

Que la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de ARRASATE disponen de los créditos presupuestarios para hacer frente a las obligaciones derivadas de este Convenio.

Como consecuencia de todo lo expuesto, ambas partes acuerdan suscribir el presente Convenio de Colaboración conforme a las siguientes ESTIPULACIONES:

PRIMERA: OBJETO

El objeto del presente Convenio es regular la cooperación para el desarrollo de la Red Básica de Servicios Sociales, a través de la financiación de sus costes de personal, prestaciones y actividades.

SEGUNDA: OBLIGACIONES GENERALES

Ambas partes establecen que los Servicios Sociales de la Red Básica se prestarán de manera descentralizada, a través del Ayuntamiento, con el contenido y alcance establecidos en este Convenio y con el apoyo técnico y la supervisión de la Diputación Foral, a través de la Dirección General de Programas Municipales.

Asimismo, se comprometen a financiar conjuntamente, mediante la aportación de las cantidades necesarias y dentro del límite presupuestario de los créditos disponibles que determinen a tal fin, los gastos de personal, prestaciones y actividades de la Red Básica de Servicios Sociales.

TERCERA: PRESTACIONES

La Red Básica de Servicios Sociales hará efectivas las prestaciones básicas del Sistema de Servicios Sociales, de carácter económico y técnico, que pueden resumirse en:

- Información, valoración y orientación.
- Apoyo y tratamiento social.
- Promoción del voluntariado y de la cooperación social.
- Ayuda a Domicilio.

- Ayudas económicas de emergencia.
 - Otras prestaciones y actividades que cada municipio establezca.
- Se tramitarán las prestaciones de carácter supramunicipal, que sean propias del Sistema de Servicios Sociales, tales como:

- Pensiones no contributivas.
- Pensiones del Fondo de Bienestar Social.
- Prestaciones complementarias de la LISMI.
- Ingreso Mínimo de Inserción.

Asimismo, se tramitarán los alojamientos alternativos, temporales y/o permanentes en residencias, albergues, pisos, familias de acogida, etc.

CUARTA: PERSONAL

Para garantizar las Prestaciones, la Red Básica contará con el personal adecuado, tanto en número, como en cualificación profesional.

Este personal estará vinculado jurídicamente al Ayuntamiento, pudiendo tener con el mismo una relación laboral o funcionarial, según proceda.

La selección de personal se realizará conforme a los perfiles profesionales y sistemas previamente fijados y consensuados entre la Diputación Foral y el Ayuntamiento. En todo caso, representantes de la Diputación Foral formarán parte de los tribunales de selección.

En el supuesto de que alguno de los trabajadores cause baja por cualquier motivo, el Ayuntamiento procederá, de manera inmediata a la selección de nuevo personal para cubrir dicha baja, evitando con ello un vacío en la prestación de servicios.

El Ayuntamiento se compromete a abonar las cantidades pactadas en este convenio, independientemente de las mejoras que desee establecer, las cuales serán exclusivamente a su cargo.

El personal cuyo coste se financia a través de este Convenio ha de dedicarse exclusivamente a los servicios objeto del mismo.

QUINTA: APORTACIONES ECONÓMICAS

El presupuesto total para el desarrollo de la Red Básica, objeto de este Convenio, comprenderá los créditos necesarios para el pago del personal, las prestaciones y las actividades.

El desglose de cada uno de estos conceptos figura detallado en los Anexos I, II y III de este Convenio.

Las aportaciones anuales serán acreditadas mediante la adopción de los pertinentes acuerdos o resoluciones, que en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa serán aprobados por el Consejo de Diputados, y en el de los Ayuntamientos por el Órgano Municipal competente.

SEXTA: TRANSFERENCIA DE FONDOS

Las transferencias de los fondos para el sostenimiento de la estructura de la Red Básica de Servicios Sociales correspondientes a 1992 serán efectivas por las cantidades y en los plazos establecidos en el Anexo I del presente Convenio de Colaboración.

SÉPTIMA: JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS

Para la justificación de los gastos deberá aportarse la certificación del Secretario-Interventor del Ayuntamiento, en la que consten el desglose, por conceptos (personal, prestaciones y actividades) de las cantidades gastadas y los números correspondientes de los mandamientos de pago, acompañada de copias compulsadas de los mismos.

La Diputación Foral se reserva el derecho a solicitar cualquier otro documento justificativo de los referidos gastos.

OCTAVA: EVALUACIÓN

El Ayuntamiento se compromete a la cumplimentación de los soportes documentales, establecidos por la Diputación foral (ANEXO IV) en orden a garantizar un conocimiento de la demanda y de los esfuerzos aplicados, como base para realizar programaciones cada vez más ajustadas a la realidad.

La Diputación Foral se compromete a proporcionar a los Ayuntamientos el soporte informático adecuado para el tratamiento estadístico de los datos y a devolver estos convertidos en información útil para la planificación.

NOVENA: COORDINACIÓN Y APOYO TÉCNICO

Para la consecución de los fines de este Concierto, la Diputación Foral, a través de la Dirección General de Programas Municipales, prestará el apoyo necesario que permita:

- El diseño y seguimiento de los Programas y Proyectos de actuación.
- El diseño de evaluación.

- La supervisión y la formación continuada del personal.
- Prestar la Asistencia Técnica demandada por los Municipios en esta materia.

DÉCIMA: DURACIÓN Y PRÓRROGA DEL CONVENIO

La vigencia de este Convenio se establece hasta el 31 de Diciembre de 1995. Anualmente podrán revisarse las cuantías económicas referidas al objeto del presente Convenio, de acuerdo con las consignaciones económicas de cada presupuesto.

UNDÉCIMA: EXTINCIÓN

El presente Convenio se extinguirá por las siguientes causas:

- Incumplimiento de las estipulaciones en él contenidas.
- Incumplimiento en el desarrollo y aplicación de las prestaciones convenidas.
- Falta de continuidad en la prestación de los servicios.

DUODÉCIMA: CONSEJOS DE BIENESTAR SOCIAL

Ambas partes se comprometen a impulsar la creación de los Consejos de Bienestar Social previstos en la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca.

Y para conste en prueba de conformidad, firmamos el presente Convenio, por triplicado, en lugar y fecha arriba indicados.

El/La Sr./a Alcalde/sa

ANEXO I BAREMOS ECONÓMICOS PARA 1992

A) FINANCIACIÓN DE LA RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES.

I. PERSONAL DE LA RED BÁSICA

Mediante el presente Convenio entre la Diputación Foral y los Ayuntamientos de Gipuzkoa se financiará el coste del siguiente personal:

- a) El personal de los Servicios Sociales contratado por los Ayuntamientos con anterioridad al 1 de Abril de 1989.

b) El personal adicional reflejado en este Convenio para cada Ayuntamiento, y que específicamente es:

- Personal contratado entre el 1/4/1989 y el 1/1/1992.
- Personal contratado con posterioridad al 1/1/1992.

La retribución de los profesionales de la Red Básica se ajustará a los niveles retributivos fijados por el A.R.C.E.P.A.F.E., o en su caso, de la norma foral que lo sustituya, de acuerdo con los siguientes criterios:

| TIPO DE TITULACIÓN | NIVEL | RETRIBUCIÓN ANUAL (ARCEPAFE 1991 + 6%) |
|--------------------------------------|--------------|---|
| Titulados superiores | 17 | 4.778.818 ptas. |
| Titulados medios | 13 | 3.929.854 ptas. |
| Auxiliares administrativos | 9 | 3.193.098 ptas. |

La Diputación Foral financiará el coste total del personal contratado entre el 1 de Abril de 1989 y el 1 de Enero de 1992. Además, contribuirá a financiar el coste del contratado con posterioridad a esta última fecha, en la siguiente proporción.

| TAMAÑO DEL MUNICIPIO | APORTACIÓN FORAL |
|---|------------------|
| A) Municipios menores de 5.000 habitantes | 90% |
| B) Municipios mayores de 5.000 habitantes | 80% |

Los Ayuntamientos aportarán el 10 ó 20% restante, según el caso.

II. PROGRAMAS Y PRESTACIONES

1. Servicio de Ayuda a Domicilio:

- a) La Diputación Foral aportará a todos los Ayuntamientos que prestan el Servicio la cantidad de 66 ptas. por habitante y mes.
- b) Aportaciones complementarias del Servicio de Ayuda a Domicilio:
 - Aquellos Ayuntamientos cuya aportación propia al presupuesto de Servicio supere las 33 ptas. por habitante y mes recibirán una financiación foral adicional.
 - Esta financiación foral complementaria consistirá en el 50% de la aportación municipal que exceda las 33 ptas. por habitante y mes. El límite máximo de aportación complementaria es de 33 ptas. por habitante y mes.

- A todos los efectos, únicamente se considerará como coste del Servicio lo imputable a gastos directos.

2. Ayudas de Emergencia Social:

La Diputación Foral aportará a los Ayuntamientos 600 ptas. por hab./año para 1992 por este concepto.

Existe un 20% complementario para estas ayudas que será distribuido en el segundo trimestre en función de los estados de necesidad detectados.

3. Ayudas a familias con menores en riesgo:

La Diputación Foral aportará 75 Ptas. por habitante/año para 1992 por este concepto.

Apoyo y Tratamiento Social:

Se incluye el personal propio de Servicios Sociales Municipales y el personal, si hubiera, que a través de contratación de servicios, desarrolle este programa.

Prevención e Inserción:

En este apartado se incluirá el costo de actividades tales como charlas, conferencias, campañas de sensibilización, talleres, campamentos infantiles, grupos de padres, etc., dirigidos a personas o colectivos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir situaciones de marginación y/o lograr inserción social.

Cooperación Social y Voluntariado:

Se incluye la financiación a aportar para recursos de iniciativa social tales como comisiones, grupos de autoayuda, voluntariado social, tanto para su mantenimiento como para la realización de actuaciones que complementen los programas de Servicios Sociales de su ámbito municipal o comarcal.

B) FINANCIACIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS ESPECÍFICOS DE LA RED:

La Diputación Foral de Gipuzkoa financiará durante 1992 el mantenimiento de los Equipamientos Específicos de la Red Básica de acuerdo con estos baremos.

Plazas en Residencias, Pisos Protegidos y Centros de Día para la Tercera Edad:

Las plazas de estos tres tipos de equipamientos cuentan con los mismos baremos de aportación foral. Las cuantías aportadas se diferencian según los cuatro tipos de situaciones siguientes:

- a) Ancianos que perciben pensiones del Fondo de Bienestar Social o Pensión no Contributiva:
- | | |
|-------------------------|------------------|
| Aportación Foral | 35.000 ptas./mes |
| - Ancianos Válidos | 75.000 ptas./mes |
| - Ancianos Inválidos | |

- b) Ancianos que perciben otros ingresos:
- | | |
|-------------------------|------------------|
| Aportación Foral | 20.000 ptas./mes |
| - Ancianos Válidos | 60.000 ptas./mes |
| - Ancianos Inválidos | |

Plazas en Hogares del Transeunte:

Se establecen tres tipos de aportación en función del régimen de estancia:

- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| a) En régimen de pensión completa | 45.000 ptas./mes |
| b) En régimen de media pensión | 35.000 ptas./mes |
| c) En servicio de comedor | 500 ptas./mes |

Pisos de acogida para mujeres en situación de riesgo:

- | | |
|----------------------|------------------|
| a) Plazas de Mujeres | 45.000 ptas./mes |
| b) Plazas de hijos | 30.000 ptas./mes |

Viviendas Tuteladas:

La atención a estos usuarios se realizará mediante el Servicio de Ayuda Domicilio, con un baremo de 1/2 jornada de un auxiliar domiciliario por cada usuario de las viviendas.

C) PRESTACIONES ECONÓMICAS PERIÓDICAS:

Las cuantías de las diversas prestaciones económicas periódicas cuya concesión es competencia de la Diputación Foral quedan fijadas del siguiente modo para el año 1992:

| PRESTACIÓN | CUANTÍA PERSONAL |
|---|------------------|
| FONDO DE BIENESTAR SOCIAL: | 24.935 ptas. |
| L.I.S.M.I.: | |
| - Ayuda a tercera persona | 9.725 ptas. |
| - Subsidio garantía de ingresos | 24.935 ptas. |
| - Subsidio de movilidad y gastos de transporte | 4.875 ptas. |
| PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: | |
| - 1 beneficiario | 30.000 ptas. |
| - 2 beneficiarios (cada uno) | 25.000 ptas. |
| - Complemento 3.ª persona | 50% |
| INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN: | |
| - 1 beneficiario | 34.650 ptas. |
| INCREMENTO POR N.º DE MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR: | |
| - 2.º beneficiario | 30% |
| - 3.º, 4.º y 5.º beneficiarios | 20% |
| - A partir del 6.º | 10% |

ANEXO II. RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES. AÑO 1992

| FINANCIACIÓN | PRÓRROGA PRESUPUESTO 91 | | PRÓRROGA PRESUPUESTO 92 | |
|---|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL |
| PERSONAL: | | | | |
| Contratado con anterioridad al 1-4-1989: | | | | |
| - Asistentes Sociales | | | | |
| - Auxiliares Administrativos | | | | |
| - Otro Personal | | | | |
| Contratado entre el 1-4-1989 y el 1-1-1992: | | | | |
| - Asistentes Sociales | | | | |
| - Auxiliares Administrativos | | | | |
| - Otro Personal | | | | |
| Contratado con posterioridad al 1-1-1992: | | | | |
| - Asistentes Sociales | | | | |
| - Auxiliares Administrativos | | | | |
| - Otro Personal | | | | |
| Incremento 15% de S.A.d. | | | | |

ANEXO III. RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES. AÑO 1992

| FINANCIACIÓN | PRÓRROGA PRESUPUESTO 91 | | PRÓRROGA PRESUPUESTO 92 | |
|--|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL |
| PROGRAMAS Y PRESTACIONES | | | | |
| - Información, Valoración y Asesoramiento (incluido en Personal) | | | | |
| - Servicio de Ayuda a Domicilio | | | | |
| - Aportación complementaria al Servicio de Ayuda a Domicilio | | | | |
| - Ayudas de Emergencia Social (1) | | | | |
| - Ayudas a Familias con Menores en Riesgo | | | | |
| - Apoyo y Tratamiento Social | | | | |
| - Prevención e Inserción (2) | | | | |
| - Cooperación Social y Voluntariado | | | | |
| - Otras prestaciones | | | | |
| - TOTAL PROGRAMAS Y PRESTACIONES DE LA RED BÁSICA | | | | |
| - TOTAL RED BÁSICA | | | | |

(1) Sin tener en cuenta el incremento posterior de 200 Ptas./hab. que suponen 5.106.400 de aportación por Diputación.
 (2) Prevista subvención F.V. de 4.966.807 Ptas.

ANEXO II: RED ESPECIALIZADA DE SERVICIOS SOCIALES. AÑO 1992

| FINANCIACIÓN | PRÓRROGA PRESUPUESTO 91 | | PRÓRROGA PRESUPUESTO 92 | |
|--|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL | APORTACIÓN MUNICIPAL | APORTACIÓN FORAL |
| 1. PROGRAMA DE FAMILIA Y CONVIVENCIA: | | | | |
| Centro de día | | | | |
| Residencia de ancianos. | | | | |
| Viviendas tuteladas | | | | |
| Pisos para la Tercera Edad | | | | |
| Albergues | | | | |
| Familias de Acogida | | | | |
| Pisos de Acogida | | | | |
| 2. PROGRAMA DE PREVENCIÓN E INSERCIÓN: | | | | |
| Centros de prevención e Inserción. | | | | |
| Hogares de Jubilados | | | | |
| 3. PROGRAMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS PERIÓDICAS | | | | |
| F.B.S. | | | | |
| P.N.C. | | | | |

**ANEXO IV
SOPORTES DOCUMENTALES:**

Los soportes documentales a que hace referencia la cláusula octava de este Convenio y cuyos modelos se incluyen en este anexo son los siguientes:

- Estadillo Diario de Actividades.
- Ficha Social.
- Estadillo Mensual de Intervención Comunitaria.
- Estadillo de Demanda no Atendida en el Servicio de Ayuda a Domicilio.
- Estadillos de Seguimiento Económico:
 - * Estadillo mensual de Ayudas de Emergencia Social.
 - * Estadillo mensual de Ayudas a Familias con Menores.
 - * Estadillo mensual de Ayudas Individuales Municipales.
 - * Estadillo mensual de Contratación de Servicios.
 - * Estadillo mensual de Actividades.
 - * Estadillo mensual de Subvenciones a Asociaciones.
 - * Estadillo mensual del Servicio de Ayuda a Domicilio.

ESTADILLO MENSUAL Y SEGUIMIENTO ECONOMICO DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO

PRESUPUESTO ANUAL MES MUNICIPIO
 CRÉDITO DISPONIBLE COSTE/HORA CÓDIGO MUNICIPAL

| Fecha Inicio del Servicio | N.º Expediente | (MENSUAL) N.º horas previstas | (ANUAL) Importe Presupuestado | (MENSUAL) Aportación Usuarios | Motivos variación (1) | SERVICIOS REALMENTE PRESTADOS (MENSUAL) | | | Importe disponible | |
|---------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------|---|---|-------|--------------------|-----------------|
| | | | | | | N.º DE HORAS/MES (2) | | | | Coste/Mes TOTAL |
| | | | | | | P | D | TOTAL | | |
| 1 | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | | |
| 11 | | | | | | | | | | |
| 12 | | | | | | | | | | |
| 13 | | | | | | | | | | |
| 14 | | | | | | | | | | |
| 15 | | | | | | | | | | |
| 16 | | | | | | | | | | |

1. Fallecimiento. / 2. Ingreso Residencia. / 3. Baja. / 4. Cambio de Domicilio.
 5. Suspensión Temporal. / 6. Aumento/Reducción de horas. / 7. Desviación de Previsión.
 8. Sin variación.

(1) Motivos de Variación

(2) Tipo de Ayuda.

P: Ayuda personal

D: Ayuda Doméstica.

GASTO REALIZADO A LA FECHA:

FECHA: _____

FIRMA: _____

MESA REDONDA

Manuel Aguilar López

DIRECTOR GENERAL DE SS.SS. DE LA C.A. DE GALICIA

I. Carácter rural de los municipios gallegos: aspectos sociodemográficos.
 - Datos sobre beneficiarios de RISGA.

II. Servicios Sociales de atención primaria de titularidad municipal.

- Datos Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales* en 1994:

Presupuesto total: 3.019.031.243 pts.

- Aportación de las CC.AA. y Administración Central: 1.503.730.000 pts.

- Aportación Corporaciones Locales: 1.515.301.243 pts.

El presupuesto de la Administración Central y Autonómica se desglosa en los siguientes conceptos:

- Gastos en personal de los Servicios Sociales: 771.526.133 pts. 423 profesionales.

- Gastos de mantenimiento: 39.990.680 pts.

- Programa de Ayuda a domicilio y otros: 611.713.187 pts.

- Inversión: 80.500.000 pts.

Datos Plan Concertado desde su inicio en 1988 hasta 1994:

Gasto Total: 14.928.857.696 pts.

Número de Profesionales: 423.

entre la Administración Central y la Autonómica para apoyar a las Corporaciones Locales en el suministro de Servicios Sociales básicos a su población.

- III. Papel protagonista de los Ayuntamientos:
- Necesidad de potenciar las Haciendas Locales para prestar un buen servicio.
 - Necesidad de destinar los porcentajes previstos en la Ley de Servicios Sociales (4% o 6%).
 - Conveniencia de agruparse para prestar determinados servicios.

- IV. Apoyo a los profesionales sociales:
- Necesidad de formación continuada.
 - Necesidad de foros de intercambio de experiencias.
 - Necesidad de estructuras estables que den continuidad al trabajo.

DATOS GENERALES SOBRE LA RENTA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE GALICIA (RISGA) Y LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL.

A finales del año 1994 figuran en la Comunidad Autónoma un total de 2.758 personas beneficiarias de la Renta de Integración Social de Galicia. De ellas, un total de 854 (el 30% del total) se ubica en Ayuntamientos con una población inferior a los 10.000 habitantes.

Realizando un análisis provincial podemos observar que mientras en Pontevedra los beneficiarios residentes en Ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes sólo suponen el 12%, en Coruña y Lugo representan el 30% y 42% respectivamente, siendo la provincia de Ourense donde el porcentaje es más elevado: el 72% de sus beneficiarios.

Teniendo en cuenta que la Renta de Integración Social de Galicia es una prestación familiar y que, según los análisis realizados, las unidades de convivencia de los beneficiarios de este salario social están constituidas por una media de tres miembros podemos decir que el alcance de la misma afecta a unas 2.600 personas en el medio rural gallego.

Su perfil está definido por los siguientes rasgos: son mayoritariamente mujeres de una edad comprendida entre los 25 y 34 años. En general, están solteras, separadas o divorciadas y, en cualquiera de los casos tienen hijos a su cargo, constituyendo familias monoparentales. Esta estructura familiar es un factor predominantemente influyente en sus dificultades: son mujeres dedicadas a sus hijos y que carecen de un adecuado nivel de formación y cualificación profesional, fundamentalmente carecen de recursos económicos para salir adelante.

En las zonas rurales residen en viviendas unifamiliares de su propiedad (fundamentalmente en los Ayuntamientos de Orense) o cedidas en precario (fundamentalmente en los Ayuntamientos de Lugo).

Además, sus viviendas presentan graves deficiencias o carencias de los servicios mínimos y del equipamiento básico.

Esta circunstancia motivó la concesión, sólo durante el año 1994, de un total de 1845 Ayudas de Emergencia Social.

En este caso, su distribución es predominantemente rural, concentrándose el 40% de los beneficiarios de estas Ayudas en toda la Comunidad Autónoma en los Ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes. En la provincia de Orense esta predominancia aún es más significativa elevándose al 74% las Ayudas concedidas en su ámbito rural.

Debe señalarse el hecho de que estas ayudas fueron destinadas en el 72% de los casos a paliar las situaciones de necesidad de las viviendas y en un 28% a cubrir los gastos, con carácter urgente, derivados de necesidades primarias: alimentación, vestido, atención sanitaria, instrucción y otras de análoga naturaleza no cubiertas por los diferentes sistemas de protección.

Aunque un 13% de beneficiarios de la Renta de Integración Social de Galicia lo fueron las Ayudas de Emergencia Social, el resto de los preceptores son también mayoritariamente mujeres pero de una edad ligeramente más avanzada y que, algunos casos, perciben otro tipo de prestación social (P.N.C., FAS, viudez, orfandad, etc...).

PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS (Pobreza severa o legal)

RISGA:

Viven en los Ayuntamientos más grandes y en los más pequeños.

PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS 1992

| PROVINCIA | POBLACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS (miles de habitantes) | | | | TOTAL |
|------------|---|---------|---------|------|-------|
| | > 50 | 20 A 50 | 10 A 20 | < 10 | |
| CORUÑA | 44 | 6 | 16 | 34 | 100 |
| LUGO | 37 | 6 | 15 | 42 | 100 |
| OURENSE | 7 | 0 | 10 | 83 | 100 |
| PONTEVEDRA | 64 | 13 | 10 | 13 | 100 |
| COMUNIDAD | 45 | 7 | 13 | 35 | 100 |

PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS 1993

| PROVINCIA | POBLACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS (miles de habitantes) | | | TOTAL |
|------------|---|---------|------|-------|
| | > 50 | 20 A 50 | (10 | |
| A CORUÑA | 47 | 5 | 14 | 100 |
| LUGO | 38 | 5 | 13 | 100 |
| OURENSE | 17 | 0 | 8 | 100 |
| PONTEVEDRA | 62 | 13 | 12 | 100 |
| COMUNIDAD | 47 | 7 | 13 | 100 |

PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS 1994

| PROVINCIA | POBLACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS (miles de habitantes) | | | TOTAL |
|------------|---|---------|------|-------|
| | > 50 | 20 A 50 | (10 | |
| A CORUÑA | 50 | 6 | 14 | 100 |
| LUGO | 40 | 5 | 13 | 100 |
| OURENSE | 20 | 0 | 8 | 100 |
| PONTEVEDRA | 62 | 14 | 12 | 100 |
| COMUNIDAD | 49 | 8 | 13 | 100 |

DATOS DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y COSTE REAL.

BENEFICIARIOS RISGA EN EL AÑO 1994

| PROVINCIA | N.º BENEFICIARIOS | TOTAL PAGADO |
|------------|-------------------|---------------|
| CORUÑA | 1.323 | 468.551.014 |
| LUGO | 283 | 115.888.663 |
| OURENSE | 349 | 106.944.334 |
| PONTEVEDRA | 803 | 316.792.178 |
| TOTAL C.A. | 2.758 | 1.008.176.689 |

BENEFICIARIOS DE EMERGENCIA SOCIAL EN EL AÑO 1994.

| PROVINCIA | N.º BENEFICIARIOS | TOTAL PAGADO |
|------------|-------------------|--------------|
| CORUÑA | 775 | 120.393.074 |
| LUGO | 260 | 48.034.050 |
| OURENSE | 326 | 64.066.248 |
| PONTEVEDRA | 484 | 101.669.595 |
| TOTAL C.A. | 1.845 | 334.162.967 |

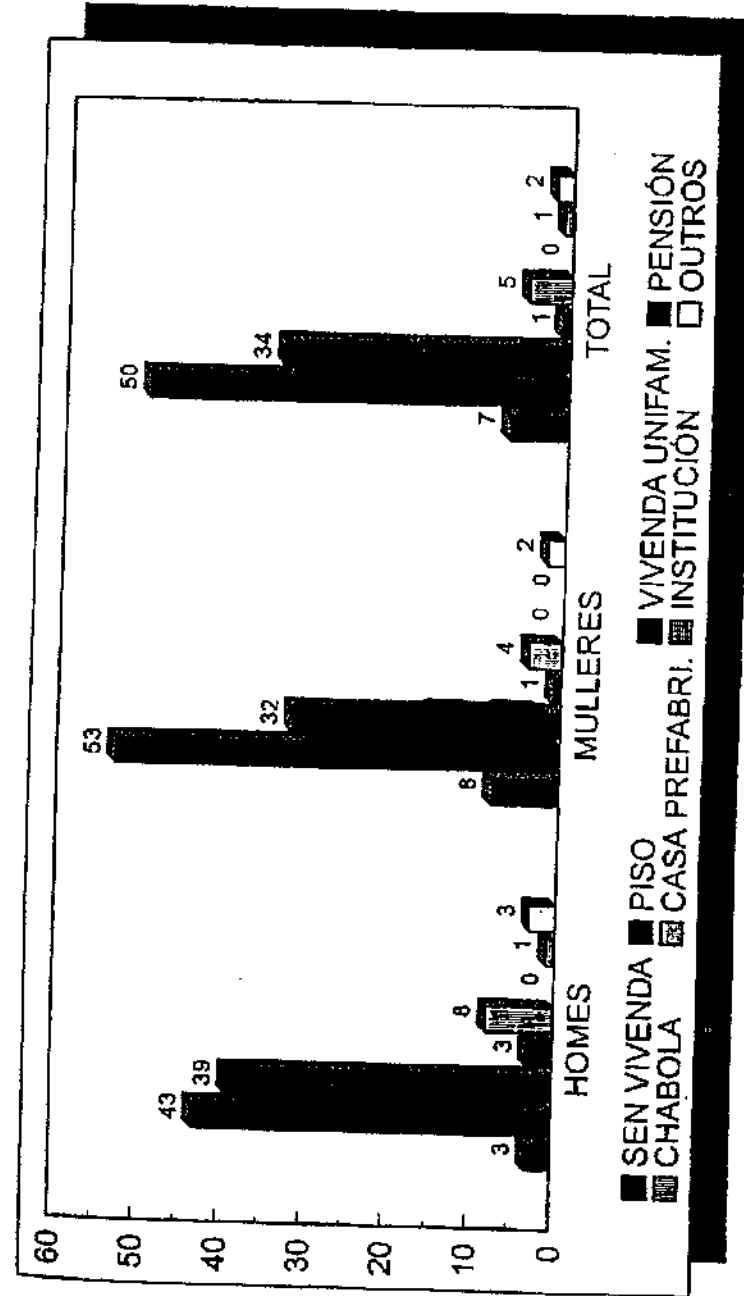
DISTRIBUCIÓN DAS AXUDAS DE EMERXENCIA SOCIAL ATENDENDO A SÚA TIPOLOXÍA (Porcentaxes)

| TIPOS DE AXUDAS | PROVINCIAS | | | | GALICIA |
|---|------------|------|---------|---------|---------|
| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontev. | |
| Para cubrir necesidades primarias | 33 | 28 | 20 | 30 | 28 |
| Para gastos de uso de la vivienda habitual | 8 | 9 | 7 | 15 | 10 |
| Para mantenimiento de habitabilidad o accesibilidad | 32 | 25 | 38 | 32 | 32 |
| Para gastos destinados a dotar la vivienda de equipamiento básico | 26 | 36 | 35 | 23 | 30 |
| Para gastos de traslado de vivienda | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

BENEFICIARIOS DE RISGA

DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE VIVIENDA (Porcentajes)

| TIPO DE VIVIENDA | A CORUÑA | | | LUGO | | | ORENSE | | | PONTEVEDRA | | | COM. AUTÓNOMA | | |
|----------------------|--------------|-------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
| | Hom. | Mull. | Total | Hom. | Mull. | Total | Hom. | Mull. | Total | Hom. | Mull. | Total | Hom. | Mull. | Total |
| | Sin vivienda | 3 | 15 | 12 | 3 | 4 | 4 | 0 | 1 | 0 | 7 | 6 | 6 | 3 | 8 |
| Piso | 68 | 72 | 71 | 32 | 33 | 33 | 20 | 31 | 26 | 43 | 48 | 46 | 43 | 53 | 50 |
| Vivienda Unifamiliar | 7 | 7 | 7 | 59 | 60 | 60 | 72 | 62 | 66 | 35 | 38 | 37 | 39 | 32 | 34 |
| Pensión | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 7 | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 |
| Chabola | 13 | 5 | 7 | 5 | 2 | 2 | 3 | 6 | 5 | 5 | 4 | 4 | 8 | 4 | 5 |
| Casa Prefabricada | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Institución | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Otros | 5 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |



**ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA EN EL PERÍODO
1988-1994**

| | PROVINCIA | AÑO | | | | | | |
|---|--------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| AYUNTAMIENTOS CON SERVICIO PROPIO | CORUÑA | 4 | 17 | 22 | 35 | 51 | 54 | 55 |
| | LUGO | 1 | 6 | 6 | 17 | 25 | 27 | 30 |
| | ORENSE | 0 | 4 | 3 | 5 | 5 | 7 | 7 |
| | PONTEVEDRA | 5 | 14 | 31 | 39 | 44 | 47 | 46 |
| | TOTAL | 9 | 41 | 62 | 96 | 125 | 135 | 138 |
| AYUNTAMIENTOS CON SERVICIO COMPARTIDO | CORUÑA | 89 | 70 | 70 | 57 | 42 | 40 | 39 |
| | LUGO | 65 | 46 | 56 | 46 | 37 | 36 | 35 |
| | ORENSE | 90 | 45 | 88 | 86 | 87 | 85 | 85 |
| | PONTEVEDRA | 54 | 37 | 29 | 21 | 14 | 13 | 15 |
| | TOTAL | 298 | 198 | 243 | 210 | 180 | 174 | 174 |
| DOTACIÓN DE PERSONAL | DIRECTOR | 104 | 124 | 175 | 205 | 2 | 3 | 6 |
| | ASIS. SOCIAL | 6 | 27 | 24 | 29 | 235 | 249 | 251 |
| | T.G.M. | 19 | 24 | 32 | 33 | 37 | 42 | 42 |
| | T.G.S. | 6 | 29 | 43 | 67 | 40 | 43 | 40 |
| | AP. ADTVO. | 6 | 0 | 12 | 4 | 71 | 74 | 47 |
| | OTR. | 1 | 0 | 0 | 4 | 5 | 7 | 7 |
| | TOTAL | 136 | 204 | 286 | 338 | 390 | 418 | 423 |
| PRESUPUESTO GLOBAL DESTINADO AL PLAN CONCERTADO | | 774.272.861 | 1.179.133.046 | 1.850.734.898 | 2.389.071.347 | 2.800.336.788 | 2.916.277.511 | 3.019.031.233 |

SIGLAS DE DOTACIÓN DE PERSONAL: ASIS. SOCIAL: Asistente Social. / T.G.M.: Técnico de Grado Medio. / T.G.S.: Técnico de Grado Superior. / AP. ADTVO.: Apoyo Administrativo. / OTR.: Otras Actividades.

La mejora de la calidad de vida y la corrección de las desigualdades entre los ciudadanos se fundamenta necesariamente en la atención y el apoyo que desde los servicios sociales se presta a toda la sociedad y, especialmente a aquellos sectores más desfavorecidos.

Ahora bien, las necesidades y demandas sociales que surgen en el seno de una comunidad son diferentes según sean las condiciones y características socioeconómicas del territorio sobre el que se asienta, siendo necesario que la atención y los programas de actuación específicos se estructuren en función de estas singularidades, procurando la respuesta más idónea a cada caso concreto.

Es por esto que cualquier planificación de los Servicios Sociales ha de tener en cuenta la existencia de realidades territoriales claramente diferenciadas, que en nuestra Comunidad Autónoma se manifiestan con fuertes contrastes: el mundo rural y el urbano.

Galicia ha sido históricamente una sociedad rural. Sin embargo, los movimientos migratorios hacia el exterior, el continuo proceso de urbanización hacia zonas industrializadas del litoral gallego, así como el progresivo descenso del índice de natalidad que se ha venido produciendo en las últimas décadas, han dado lugar a un cambio en el escenario socioeconómico del medio rural gallego.

Actualmente nos encontramos ante una sociedad rural que si bien ha tenido acceso a una serie de servicios de los que anteriormente carecía (educativos, sanitarios, de infraestructuras viarias o de comunicación), continúa teniendo una serie de carencias y de problemáticas que le impiden su desarrollo en un plano de igualdad respecto de otros ámbitos.

En este aspecto destaca el alto porcentaje de población envejecida -en concreto uno de los más elevados del conjunto de la Comunidad Europea-, pensionistas en su mayoría de rentas bajas, que habitan en pequeños núcleos de población en viviendas que en ocasiones no reúnen las deseables condiciones de habitabilidad.

Nos encontramos también ante una situación de crisis de la Familia extensa que pone en peligro el modelo de protección primaria basado en lazos familiares y en la solidaridad típica del mundo rural.

Esta nueva configuración sociodemográfica de la sociedad rural gallega exige la adaptación de los sistemas de intervención social a las especificidades de su situación.

Si bien Galicia no es ajena al fenómeno de la aparición de las "nuevas formas de pobreza" que surgen en las zonas industrializadas, en las que se localiza casi el 50% de los beneficiarios de la Renta de Integración Social de Galicia, muestra sin embargo como contrapunto que es en las zonas rurales, es decir, en los

Ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes donde se encuentra el segundo nivel de pobreza, con un 30% de perceptores del salario social.

El conocimiento de esta realidad ha dado lugar a una nueva configuración del sistema de Servicios Sociales, plasmado en la Ley 4/1993 de Servicios Sociales para Galicia.

Basada en los principios de descentralización, participación, prevención y solidaridad, la Ley atribuye expresamente competencias a los distintos agentes institucionales: Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidad Autónoma y establece los contenidos que constituyen la oferta del sistema de Servicios Sociales, que se estructura en dos niveles de atención: primaria y especializada.

La apertura a toda la comunidad de los servicios de atención primaria a los que se encomiendan funciones y análisis de las necesidades, la información y orientación procurando la integración y la inserción en el medio y sobre todo la animación y el desarrollo comunitario, hacen que los Ayuntamientos, como administración más próxima a los ciudadanos, adquieran un protagonismo esencial en la creación y gestión de los servicios sociales.

Los esfuerzos realizados durante los últimos años a través del Plan Concertado han permitido la generalización de estos servicios en todos los Municipios de nuestra Comunidad. Desde 1988 se han destinado 14.928.857.696 pts., entre las Administraciones Local, Autonómica y Central, a la financiación de los Servicios Sociales de atención primaria de los ayuntamientos; subvencionándose por parte de la Comunidad Autónoma 423 profesionales.

Por otra parte, la Ley atribuye a las Diputaciones Provinciales la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de atención primaria, así como el apoyo económico y el asesoramiento técnico a los Ayuntamientos especialmente a los de menos de 20.000 habitantes.

Asimismo, les atribuye la creación de aquellos servicios de nivel especializado cuyo ámbito de actuación supere el municipio.

Esta nueva distribución de competencias comporta la necesidad de un mayor grado de colaboración técnica, económica y humana entre las Administraciones autonómica y local para lograr la implantación generalizada de los servicios en distintos niveles de atención.

La consecución de este objetivo exige necesariamente la potenciación de las haciendas locales y la participación de los Ayuntamientos en la cofinanciación de los servicios mediante la consignación en sus presupuestos de partidas específicas, al menos en los porcentajes mínimos que la Ley establece y que permitan tanto la eficacia futura del sistema como la implantación de nuevos programas y servicios y la ampliación de los ya existentes.

Por lo que respecta a los Ayuntamientos con menos población y con una capacidad financiera más limitada, resulta necesaria la creación de agrupaciones que atendiendo a factores territoriales y demográficos, posibiliten la prestación en común de estos servicios.

La afirmación de que el bienestar hoy en día depende más de la posibilidad de acceso a los bienes colectivos que de la posesión de medios propios es, en este caso, perfectamente aplicable.

Ahora bien, si el fortalecimiento de la red social de atención y la coordinación y cooperación interadministrativas son las fuerzas clave del sistema, son los trabajadores en las distintas áreas los verdaderos artífices de su ejecución.

En la consecución de una política social global e integradora que permita la normalización de las condiciones de vida de los ciudadanos en su propio entorno, la Xunta de Galicia prevee la creación de equipos interdisciplinarios variables en su composición, conforme a las demandas y características socio-demográficas de la población sobre la que actúan.

Este nuevo enfoque exige un continuo apoyo a los profesionales, proporcionándoles medios de formación continuada, la creación de foros para el intercambio de experiencias y sobre todo, la dotación de estructuras estables para dar continuidad a su labor.

Resulta necesario, así mismo, potenciar la participación de todos los agentes sociales, asociaciones de implicados y de los propios ciudadanos, creando no sólo una conciencia colectiva solidaria sino también estructuras operativas que resultan esenciales para la eficiencia del sistema.

En este sentido, desde la Xunta de Galicia se están poniendo en marcha acciones de modelo de desarrollo integral comunitario, con base comarcal, que permitan desarrollar sus potencialidades socio-económicas y recuperar fórmulas de solidaridad colectiva implicándolas en un proceso más institucional acorde con los cambios sociales actuales.

ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS

Jesús Mañueco Alonso

PRESIDENTE DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN DE PALENCIA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SS.SS. DE LA FEMP.

Resulta para mí especialmente grato exponer en estas jornadas una serie de reflexiones y consideraciones sobre la actual y futura organización, estructura y competencias de nuestras entidades locales, precisamente en unas fechas en que apenas unos meses atrás se ha cumplido el 70 Aniversario del denominado *Estatuto Municipal de Maura de 1924*.

Como municipalista convencido después de más de dieciséis años de haber estado ininterrumpidamente con la confianza de los electores de mi provincia, como Presidente de Diputación de Palencia, he llegado a la conclusión más por experiencia en la gestión pública diaria que por teorizaciones escritas de que es en la vida municipal donde los cargos públicos más servimos a nuestros vecinos y ciudadanos en el quehacer y en la idiosincrasia del pueblo, ciudad o provincia. Son lugares de corazón, donde se fraguaron los primeros sueños juveniles y donde las alegrías y tristezas de la vida diaria las hemos disfrutado o sufrido codo a codo con nuestros convecinos.

Siempre he mantenido mi convicción de que son pocas las diferencias y casi iguales los problemas que preocupan al vecino de cualquier municipio o provincia grande o pequeño, poderoso o humilde, nacional o extranacional, lo que explica que alcaldes y municipalistas en general hablemos el mismo lenguaje. Y al mismo tiempo no son pocos los problemas de la Administración Local y Municipal en la España de hoy, pero también lo eran en 1924 cuando el Gran Maura

preocupado por otorgar al poder local la preeminencia merecida se vio obligado a aprobar un nuevo marco normativo para los Ayuntamientos a través del citado Estatuto Municipal.

Hoy en día la problemática, es bien distinta. La configuración de España como un Estado Autonomico desde la aprobación de la vigente Constitución de 1978, que fue sin duda un acontecimiento político y administrativo necesario, devino en detrimento de Ayuntamientos y Diputaciones, cuyo papel y competencias corren el riesgo de pasar a un peligroso segundo plano.

Efectivamente, estamos de acuerdo en que era imprescindible canalizar ciertos problemas de algunos nacionalismos, máxime tras los graves antecedentes históricos ocurridos en la España de la Segunda República, que culminaron en una nunca justificable confrontación civil, probablemente a mi entender el error actual ha consistido, entre otros, en confundir libertades democráticas con aspiraciones autonómicas, por muy legítimas que estas sean. Porque ¿acaso existe alguna reivindicación más genuinamente democrática que la Municipal y Provincial, en la que el contacto directo con los problemas, la participación ciudadana y en definitiva la eficacia surgen día tras día sin traba alguna en nuestras provincias, pueblos y Ayuntamientos?

Es indudable a la luz de la más reciente politología que el proceso iniciado en 1978 viene consolidando de forma lenta pero progresiva una descentralización del Estado Central en beneficio de las CC.AA., lo cual es en definitiva el camino constitucional correcto para vertebrar el problema político español insertando a los nacionalismos reivindicativos.

Hasta ahora el modelo de Estado emanado de la Constitución parece evidentemente no satisface suficientemente el mandato constitucional de la descentralización política y administrativa.

Ahora bien, la pregunta que a modo de reflexión pública puede hacerse en mi opinión la siguiente: ¿Se ha cumplido hasta ahora el mandato constitucional de la imprescindible profundización en la descentralización? Es ahí donde aparece nítida la duda, sobre todo a la vista de la escasa cesión de competencias y autonomía financiera suficiente a Ayuntamientos y Diputaciones. Porque, digámoslo claro, puede hablarse en rigor de auténtica descentralización si ésta no surge espontáneamente, a través de los cauces municipales de grupos como Asociaciones de Vecinos, Colectivos ciudadanos, etc., todos ellos a través del cauce municipal.

Y ello aparece aún como más injusto si tenemos en cuenta que (aunque no es obvia la necesidad de decirlo) Administración Central, Administración Regional y Administración Local son tres niveles de un mismo conjunto por lo que parece más

que después de la aplicación más o menos completa de la Descentralización Autonómica, resulte imprescindible articular hoy una descentralización suficiente y solidaria en favor de Diputación y Ayuntamientos.

Históricamente, desde la aparición del Estado moderno en España el centralismo ha sido considerado el símbolo del sistema autoritario. Hoy no podemos correr el riesgo de que ello mismo sea imputable a un centralismo autonómico en perjuicio del poder local.

Es aquí donde llegamos a lo que algunos municipalistas denominan con acierto la redefinición del Estado, la hora de los municipios y de las ciudades.

El debate político se ha centrado en los últimos años en una continuada reivindicación nacionalista, dejando casi siempre agravios comparativos. Creo no exagerar, si afirmo que hoy el agravio comparativo ha dañado al poder local más que a ningún otro.

Cuando se ha hablado de legitimidad nacionalista, a menudo se ha ocultado, quizás por temor, la más auténtica legitimidad de los derechos de los pueblos y ciudades de España.

Nada más lejos de mi intención que plantear aquí ninguna dicotomía autonomía versus Ayuntamientos, ni mucho menos, Gobierno Central— Versus Ayuntamientos.

pero difícilmente se nos podrá rebatir que desde 1978 Diputaciones y Ayuntamientos han sido a menudo simples comparsas del proceso autonómico, sin aportar apenas en la lógica descentralización.

Queda clara la tendencia en España hacia un Estado Federal bien a corto plazo por la vía de hecho, bien a medio plazo y por la vía de Derecho, la Administración de las CC.AA. parece prudente que deban actuar en sus respectivos territorios como órganos de administración **principales**, obviamente previa delimitación de competencias con el poder central, realizada conforme al principio de subsidiariedad que, es decir, restando tan sólo para la Administración Central aquello que no puede administrarse o "gobernarse" en las CC.AA.

La cuestión clave es la cuestión clave: ¿Qué criterios deben entenderse predicables al principio de subsidiariedad como tal y, sobre todo, qué competencias deben ser consideradas como exclusivas y cuáles como delegables o transferibles?

Es unánime la idea de que la Administración Central sólo debería actuar en materias no asumibles por las CC.AA. y, en todo caso, reservándose la posibilidad de coordinación y ciertos controles sobre asuntos de Estado, etc...

preocupado por otorgar al poder local la preeminencia merecida se vio obligado a aprobar un nuevo marco normativo para los Ayuntamientos a través del citado Estatuto Municipal.

Hoy en día la problemática, es bien distinta. La configuración de España como un Estado Autonomico desde la aprobación de la vigente Constitución de 1978, que fue sin duda un acontecimiento político y administrativo necesario, devino en detrimento de Ayuntamientos y Diputaciones, cuyo papel y competencias corren el riesgo de pasar a un peligroso segundo plano.

Efectivamente, estamos de acuerdo en que era imprescindible canalizar ciertos problemas de algunos nacionalismos, máxime tras los graves antecedentes históricos ocurridos en la España de la Segunda República, que culminaron en una nunca justificable confrontación civil, probablemente a mi entender el error actual ha consistido, entre otros, en confundir libertades democráticas con aspiraciones autonómicas, por muy legítimas que estas sean. Porque ¿acaso existe alguna reivindicación más genuinamente democrática que la Municipal y Provincial, en las que el contacto directo con los problemas, la participación ciudadana y en definitiva la eficacia surgen día tras día sin traba alguna en nuestras provincias, pueblos y Ayuntamientos?

Es indudable a la luz de la más reciente politología que el proceso iniciado en 1978 viene consolidando de forma lenta pero progresiva una descentralización del Estado Central en beneficio de las CC.AA., lo cual es en definitiva el camino constitucional correcto para vertebrar el problema político español insertando a los nacionalismos reivindicativos.

Hasta ahora el modelo de Estado emanado de la Constitución parece evidente que no satisface suficientemente el mandato constitucional de la descentralización política y administrativa.

Ahora bien, la pregunta que a modo de reflexión pública puede hacerse, es en mi opinión la siguiente: ¿Se ha cumplido hasta ahora el mandato constitucional de la imprescindible profundización en la descentralización? Es ahí donde aparece más nítida la duda, sobre todo a la vista de la escasa cesión de competencias y autonomía financiera suficiente a Ayuntamientos y Diputaciones. Porque, digámoslo claro, no puede hablarse en rigor de auténtica descentralización si ésta no surge y fluye espontáneamente, a través de los cauces municipales de grupos como Asociaciones de Vecinos, Colectivos ciudadanos, etc., todos ellos a través del cauce municipal.

Y ello aparece aún como más injusto si tenemos en cuenta que (aunque sea un obviedad decirlo) Administración Central, Administración Regional y Administración Local son tres niveles de un mismo conjunto por lo que parece más urgente

que después de la aplicación más o menos completa de la Descentralización Autonómica, resulte imprescindible articular hoy una descentralización suficiente y solidaria en favor de Diputación y Ayuntamientos.

Históricamente, desde la aparición del Estado moderno en España el centralismo ha sido considerado el símbolo del sistema autoritario. Hoy no podemos correr el riesgo de que ello mismo sea imputable a un centralismo autonómico en perjuicio del poder local.

Es aquí donde llegamos a lo que algunos municipalistas denominan con acierto la redefinición del Estado, la hora de los municipios y de las ciudades.

El debate político se ha centrado en los últimos años en una continuada reivindicación nacionalista, dejando casi siempre agravios comparativos. Creo no exagerar, si afirmo que hoy el agravio comparativo ha dañado al poder local más que a ningún otro.

Cuando se ha hablado de legitimidad nacionalista, a menudo se ha ocultado, quizás por temor, la más auténtica legitimidad de los derechos de los pueblos y ciudades de España.

Nada más lejos de mi intención que plantear aquí ninguna dicotomía autonomía—Versus Ayuntamientos, ni mucho menos, Gobierno Central— Versus Ayuntamientos.

Pero difícilmente se nos podrá rebatir que desde 1978 Diputaciones y Ayuntamientos han sido a menudo simples comparsas del proceso autonómico, sin participar apenas en la lógica descentralización.

Siendo clara la tendencia en España hacia un Estado Federal bien a corto plazo y por la vía de hecho, bien a medio plazo y por la vía de Derecho, la Administración de las CC.AA. parece prudente que deban actuar en sus respectivos territorios como órganos de administración **principales**, obviamente previa delimitación de competencias con el poder central, realizada conforme al principio de subsidiariedad prevalente, es decir, restando tan sólo para la Administración Central aquello que no puedan administrar o "governar" las CC.AA.

Pero esta es la cuestión clave: ¿Qué criterios deben entenderse predicables al concepto de subsidiariedad como tal y, sobre todo, qué competencias deben ser entendidas como exclusivas y cuáles como delegables o transferibles?

Parece unánime la idea de que la Administración Central sólo debería actuar en aquellas materias no asumibles por las CC.AA. y, en todo caso, reservándose la superior función de coordinación y ciertos controles sobre asuntos de Estado, anteriores, etc...

Lo que hoy es lugar común es la idea genéricamente asumida de que el actual nivel de competencias y transferencias (independientemente de la vía o modo jurídico y político) es ineficaz y escaso, con burocracias múltiples excesivas y contradictorias cuando no con criterios incompatibles en la gestión.

Independientemente del problema planteado por los nacionalismos periféricos a niveles políticos, la propuesta de un estado federal para España parece defendible tanto desde la perspectiva de racionalizar la Administración de Estado como desde la perspectiva netamente política de articular unitariamente el Estado español, con pleno reconocimiento de los derechos de sus pueblos.

Es por ello que parece una cuestión menor, visto en perspectiva histórica, la simple enumeración de competencias reservadas a la Administración Central, porque pasa a un primer plano la cuestión de que el nuevo modelo de organización territorial, sometible o no a referendas puntuales, sólo podría ser aplicable en caso de ser aprobado por ciudadanos de cada una de las comunidades autónomas. Pero es claro que ello obligaría a una reforma del título VIII de la Constitución.

Obviamente, ello obligaría a una cierta refundación del Estado basada en el apoyo explícito de los ciudadanos de cada una de las comunidades autónomas, sobre todo de las comunidades periféricas hoy consideradas altamente reivindicativas.

En su consecuencia, las comunidades autónomas tendrían plenas competencias en materias como educación y cultura, habida cuenta la alta sensibilidad de algunas de estas autonomías mal denominadas históricas sobre cuestiones delicadas como por ejemplo las lingüísticas y su deseo de diferenciación del castellano.

En asuntos de relevancia grande, las comunidades autónomas podrían estar representadas sin duda en las delegaciones que negocien en nombre del Estado Español acuerdos que afecten a cada comunidad, tal y como ha sido autorizado en la República Federal Alemana recientemente, cuyo modelo admite una aplicación paralela por analogía, independientemente de las obvias diferencias constitucionales de uno y otro país.

EL HECHO PROVINCIAL EN LA CONSTITUCIÓN Y PARTICULARMENTE EN CASTILLA Y LEÓN.

a) Pautas para un modelo de administración periférica en Castilla y León

Referido el tema en una óptica fundamentalmente dirigida hacia el hecho provincial de Castilla y León, en tanto Comunidad de mayor extensión de la Península Occidental, a lo largo de todo el Título VIII de la Constitución de 1978 se ac-

"hecho provincial" como algo históricamente respetado y fundamentado, con una operatividad de más de siglo y medio (desde la división provincial de Javier de Burgos en 1833), todo ello superando vicisitudes tan negativas para la provincia como la I República o la configuración del Estado Regional-Federal de la Constitución Republicana de 1931.

Las propias connotaciones de que las provincias son "diversas" y "complejas" dentro y fuera de cada Comunidad, enriquecen más aún si cabe su idea y apoyan su permanencia perfectamente compatible con el "hecho regional", hoy también vigente y en desarrollo. De esta manera la propia Constitución dibuja los trazos de la provincia como articulación de la nación española y parte de la organización territorial del Estado.

En nuestra Comunidad de Castilla y León la provincia tiene en todo caso, una personalidad más acusada, ya que en pocas regiones posee el "hecho provincial" una delimitación y una personalidad más definida incluso en sus evoluciones históricas recientes y pasadas (recordemos las viejas divisiones castellanas en "merindades", etc...).

b) La "provincia" marco de la representación política.

En este sentido la Constitución introduce en primer término a la provincia en el sistema de la representación política nacional en un doble aspecto: como circunscripción electoral para la integración de las Cortes Generales y de otro lado como colectividad con representación en el Senado (sistema mixto de representación).

La presencia de la provincia en el Senado, en cuanto Cámara de representación territorial, adquiere mayor relieve si cabe, a pesar de que a esa representación territorial se le dé forma transitoria y en cierto modo transaccional. En un Estado de regiones y nacionalidades quizás hubiera sido más coherente vincular a las provincias en dicha representación territorial, designando expresamente a la provincia el sistema de circunscripción electoral. Así, y en este punto, tal vez haya que esperar en un futuro próximo, una vez se culmine el proceso de transferencia de competencias a las comunidades como Castilla y León regidas por el art. 143.

La provincia como división territorial para el desarrollo de las actividades económicas y culturales del Estado.

Sólo indicar en este punto que con seguridad la Administración del Estado transferida en comunidades Autónomas seguirá precisando, aún más que antes si

cabe, de una base provincial para la gestión de muchos de sus servicios, y especialmente en Castilla y León donde la provincia posee una fuerte personalidad, las Diputaciones provinciales una tradicional eficacia y respeto por los ciudadanos, más si cabe que los propios órganos de ámbito regional, innovadores pero que no han calado en la mentalidad castellano-leonesa, en la que produce no pocas desconfianzas y dudas.

Muy probablemente y después de unos años de "tanteo" o prueba de los órganos autonómicos se haya de volver a encomendar a las Diputaciones provinciales servicios, funciones y competencias de los que éstas se están viendo desposeídas.

La propia **Sentencia de 23 de diciembre de 1982** del Tribunal Constitucional reconoce ante las dudas presentadas a la provincia como parte fundamental en la organización territorial del Estado y entiende que las **Diputaciones volverán en su momento a asumir** el ejercicio de competencias anteriores, siempre que las mismas queden dentro de su "ámbito de intereses propios".

d) La colectividad provincial portadora de "personalidad" territorial en Castilla y León.

El propio precepto constitucional dice que son las provincias "en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 de la Constitución" **las que han de dar vida** a las comunidades Autónomas, luego desarrollado en los art. 143 y 144. Aunque este precepto no hay que entenderlo en su carácter literal, ni mucho menos pensemos en cuestionar las recientes sentencias del T.C. sobre Segovia y León (lo que el mapa autonómico regional debemos considerarlo "cerrado"), sí es evidente que se pueda interpretar cómo las provincias son en algunos casos **región reducidas a una condición jurídica menor** o producto de la división territorial de los antiguos reinos (el caso de León se entiende en este sentido).

En cualquier caso, manifestamos que la Comunidad de Castilla y León supone dentro de ella la provincia de Valladolid, gravita sobre colectivos provinciales con fuerte personalidad, con elevado grado de consolidación y un cierto **perfil federativo** de la provincia dentro del irrenunciable marco regional que se inscribe.

En caso de conflictos Provincia-Comunidad Autónoma deberemos siempre, como señala la **Sentencia de 5 de agosto de 1983 del T.C.**, según el Estado tendrá siempre una competencia superior ordenada del esquema de relaciones entre las provincias y CC.AA.

e) La provincia como "entidad local".

Una vez que hemos constatado brevemente la firmeza y arraigo en Castilla y León del "hecho provincial" (por encima de todo tipo de avatares políticos del pasado), de su personalidad, de su carácter representativo y pervivencia en la idea del propio administrativo provincial, no debemos olvidar un hecho: La frecuente desconexión entre las funciones de "gobierno interior" que quedan en manos del Gobernador Civil y el propio aparato administrativo que le rodea y las atribuidas a las Diputaciones.

Defendemos que el otorgamiento a las Diputaciones del carácter de "Corporaciones económico-administrativas" refleja la bien ganada sustantivación de la Provincia como Entidad Local. El propio art. 141.1. de la vigente Constitución define a la Provincia como "una entidad local con personalidad propia determinada por la agrupación de Municipios", definición legal que, aunque relativizada en sus consecuencias por la **Sentencia de 16 de mayo de 1983** (en la que se salía al paso de la exageración posible) tiene un evidente relieve en la composición de las Diputaciones Provinciales y en la vocación funcional que éstas han tenido siempre desde sus orígenes.

MARCO COMPETENCIAL LOCAL Y PROVINCIAL.

Y es aquí, justamente en la autonomía municipal que se ejercita en todas las ciudades europeas con un auténtico apoyo financiero, donde es oportuna de nuevo la reclamación de un nivel de competencias municipales y provinciales que nos aproxime a los parámetros europeos, ya que sólo así podremos poner a disposición de nuestros ciudadanos y convecinos unos servicios realmente eficaces, que nunca decepcionar al contribuyente. ¿Es exagerado recordar aquí la meta ideal del 25 como porcentaje ponderado del presupuesto entre los tres niveles de administraciones? Aún así seguiríamos estando lejos de los porcentajes de que gozan las ciudades y ayuntamientos de la Europa Occidental.

Lo cierto es que cada ciudad tiene una problemática diferente, pero no es menos cierto que los ciudadanos cuando eligen una u otra opción política en unas elecciones municipales están expresando su opinión más o menos vinculante sobre el tipo de ayuntamiento que quieren y el tipo de ciudad que desean para vivir. Por lo tanto no debemos dejar de citar que probablemente la corresponsabilidad

fiscal sea en Diputaciones y Ayuntamientos donde con más rigor se ejercita, lo cual es un argumento más a favor del aumento de competencias locales y provinciales.

Es por ello que parecería innecesario recordar que las Comunidades Autónomas les bastaría con cumplir la función de armonización en temas puntuales, debiendo reservarse a la Administración Local el resto de instrumentos, bajo el principio tantas veces citado pero muy poco aplicado de que realice la Administración Autónoma tan sólo aquello que no pueda realizar la Admón. Local y realice la Admón. Central aquello que no pueda llevar a cabo la Admón. Autónoma.

Los modernos municipios europeos, a cuyo modelo debemos aproximarnos no sólo por su mejor eficacia sino también por la necesaria concordancia normativa común en Europa a la que inevitablemente nos dirigimos, poseen en la actualidad mejores niveles de eficacia precisamente por poseer más medios, por administrar e invertir mediante gestión directa y porque en definitiva y sobre todo han sabido articular convenientemente la participación ciudadana de forma activa.

En este mismo sentido cuestiones como la defensa de los consumidores a través de la creación municipal de los servicios correspondientes es un hecho común en las ciudades europeas y debe ser un presente eficaz pronto en nuestras ciudades y provincias.

Y lo mismo sería predicable en relación a la iniciativa de Administración Local y Provincial en orden a competencias propias o por delegación de las CC.AA. en ciertos niveles de gestión sobre Universidades, Bibliotecas Públicas, numerosos servicios sociales, etc..., todo ello mediante políticas sectoriales y jerarquía de actuaciones.

Cierto que la determinación de las competencias municipales la encomienda el Texto Constitucional al legislador ordinario, pero no debemos olvidar que ello es aplicable no sólo al legislador central sino a lo autonómico según se trate de diferentes materias.

La Vigente Ley de Bases de Régimen Local (L.B.R.L.) en sus artículos 25, 36 y demás concordantes fija un número mínimo de competencias para las provincias y ayuntamientos, remitiendo a la legislación sectorial funciones y competencias concretas.

La propia Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 214/89, F.J.3) encomienda a la legislación estatal la garantía de un minimum competencial local, dejándose a la fijación de tales competencias locales referida al legislador competente "in materiae".

No obstante, después de casi 10 años de la aprobación de la L.B.R.L., la realidad sangrante es que el legislador sectorial sea olvidado de la Admón. Local.

otorgar nuevas competencias, lo cual ha originado evidentemente una disminución de iniciativa y de operatividad en la vida local y provincial.

La FEMP ha solicitado insistentemente el reconocimiento a las entidades locales y provinciales competencias conforme a los siguientes principios:

1. Administración Central y Autonómica sólo deberán asumir competencias de imposible residenciamiento en la Administración Local.
2. La asignación competencial debe realizarse tanto a Municipios como a Diputaciones Provinciales, otorgando a ambas la elaboración de políticas propias.
3. Resulta imprescindible una interpretación flexible del principio constitucional de reserva de Ley a la Administración Local.
4. Es de obligado cumplimiento la constitución de Comisiones Autonómicas de Régimen Local en todas y cada una de las Comunidades Autónomas.
5. La asignación de competencias se hará sin cortapisas a la necesaria efectividad de la autonomía local, no debiendo ser dichas competencias meramente ejecutivas.

Resulta aquí imprescindible a mi entender la firma de un Pacto Local consensuado que posibilite de una vez definir claramente el nivel competencial de las entidades locales en el Estado Autonómico.

Recordemos como el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27 de febrero de 1987 redefinió la autonomía local como un derecho a participar con órganos propios en el Gobierno y Admón. de todos los asuntos que le afecten, remitiendo al legislador ordinario la especificación del ámbito material de competencias locales. Dicha fórmula, a pesar de una cierta imprecisión, se ha demostrado la más adecuada y eficaz para una realidad institucional compleja, ya que una atribución genérica pondría obstáculos a una adecuada evolución.

La problemática municipal es por definición y por experiencia muy diversa y compleja. Los problemas de una ciudad costera como Gijón pueden ser muy diferentes a los de otro municipio también costero pero del mediterráneo como Castellón. La problemática de una ciudad interior y de su provincia como Valencia tiene particularidades sin duda muy diferentes a otras por muy próximas que estén geográficamente hablando.

Por ello por lo que el sistema competencial de las entidades locales está siendo adaptado para adaptarse a las diversas situaciones políticas y territoriales de España. Resulta por ello conveniente el establecer con carácter general ámbitos de competencia específicos a los que se ajusten los intereses de las entidades locales; en el proceso debe ser a mi modesto entender a la inversa.

El sistema competencial que se aplique debería responder siempre a la gran diversidad de asentamientos urbanos que existe en España pero sólo a "posteriori", es decir, como respuesta última a la diversidad de intereses y a la enorme diferencia de situaciones de hecho existentes entre ciudades o provincias.

Ello, no obstante, no debe llamar a confusión, porque la finalidad del sistema es posibilitar mayores responsabilidades y competencias para los entes locales.

Otra cosa es que lamentablemente el legislador sectorial ordinario no haya tenido en la consideración necesaria al poder local la hora de atribuirles competencias; dicho de otra manera, estamos en el caso español en un sistema que no ha producido los efectos de una evolución dinámica derivada y posible dentro del mismo sistema, con el agravante de que al menos como intención figure en el marco general de atribuciones.

Digámoslo con franqueza: el problema ha radicado en que la primigenia voluntad descentralizadora ya citada y que contempla el sistema jurídico español no ha tenido lugar con el necesario dinamismo que se merecía el poder local.

Puestos a buscar soluciones, la salida a este "impasse" sólo puede ser a través de entender dinamizar el incremento competencial de los entes locales mediante acuerdos consensuados entre las fuerzas políticas que determinen de una vez por todas y sin reservas tanto el fondo competencial como los procedimientos para su atribución, pero huyendo y evitando cualquier uniformismo en los nuevos ámbitos competenciales.

Resulta por tanto imprescindible una gran casuística y especificidad a la hora de valorar los tipos y niveles de competencias atribuibles a los entes locales, por las razones expuestas.

De cualquier forma, sean cualesquiera los contenidos o compromisos derivados del deseable consenso entre las fuerzas políticas, el método a seguir debería ser, en mi opinión contemplar primero la enorme pluralidad y diversidad de situaciones de intereses provinciales y locales, y sólo más tarde determinar las competencias exclusivamente locales.

Los criterios preferentes y determinantes a seguir en este punto deben ser el resultado de un análisis, de un estudio y de unas reflexiones profundas y exentas de toda parcialidad. Y esa es la tarea que los municipalistas debemos encomendarnos con toda disciplina a nosotros mismos en los próximos meses.

LA ACCIÓN Y COORDINACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES

María Teresa Mogín Barquín

DIRECTORA GENERAL DE ACCIÓN SOCIAL
DEL MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

INTRODUCCIÓN.

El sistema público de Servicios Sociales ha ido configurándose a lo largo del tiempo en un proceso de transformación hasta la situación actual, adaptándose a las necesidades sociales de los ciudadanos.

Remontándonos a décadas anteriores, se puede comprobar la evolución de los programas de protección social en España, siendo transcendental en concreto la del Sistema Público de Servicios Sociales.

El primer antecedente de los Servicios Sociales se encuentra en la Ley General de Beneficencia de 1849, que no reconoce el derecho de percibir prestaciones pero intenta configurar una actividad pública tendente a la protección de los sectores desfavorecidos del momento.

La asistencia social aparece en España en 1934, creándose dentro de la Administración Pública la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, encargada de los servicios de carácter graciable.

En el año 1960 se crean los Fondos Marginales y en particular el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) que empieza a reconocer derechos sociales en cuanto a la percepción de las prestaciones que gestiona con carácter benéfico. En la misma época, en 1974 se crea el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) que sustituye al antiguo Auxilio Social.

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 21 de abril de 1967 constituye el núcleo fundamental para la creación, en el año 1970, de los Servicios de Asistencia a los ancianos y subnormales como del sistema de protección a los trabajadores, denominándose con posterioridad Servicio de Asistencia al Pensionista (SAP) y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM), organismos que se extinguen con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), por el real Decreto, Ley de 16 de Noviembre de 1978.

Con la promulgación de la Constitución Española en 1978, donde se reconoce la "Garantía de derechos sociales ante situaciones de necesidad", se consigue la superación definitiva del paternalismo del Estado.

Se inicia, por tanto, un cambio en el planteamiento, se implanta el Sistema Público de Servicios Sociales y se asientan los cimientos del Estado de Bienestar.

La Administración se encuentra con la demanda de los ciudadanos que empiezan a tomar conciencia de sus derechos en materia de prestaciones y servicios, como contribuyentes del Sistema. Esta demanda provoca una saturación en los Servicios Sociales, que no aumentan en la misma proporción su capacidad de respuesta.

Cuando los Servicios Sociales generan una demanda superior a la que el Sistema es capaz de soportar, provoca una problemática difícil de afrontar por el propio aparato administrativo, por ello, en la prestación de Servicios Públicos hay que tener en cuenta tres factores fundamentales: **económico, político y de producción**, que han de ser conjugados para conseguir unos servicios sociales que garanticen la cobertura de las necesidades del ciudadano.

Teniendo en cuenta que los recursos del Estado no son infinitos, éste no puede seguir asumiendo la totalidad de la prestación de los servicios por lo que actualmente se encuentra en la tesitura de potenciar y movilizar al sector privado, de cara a una eficaz gestión de los Servicios Sociales en el futuro.

II. COMPETENCIAS EN SERVICIOS SOCIALES.

El papel del Estado: El Ministerio de Asuntos Sociales y las Políticas Sociales

Garantizada esta materia en la Constitución Española, queda perfectamente articulado dentro del marco normativo en que se desarrolla en cuanto a los principios rectores de la política social y económica destinada a luchar contra la desigualdad.

Marco Jurídico.

En el Art. 40 de la Constitución se dice que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

En el Art. 41 se garantiza el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social y en el Art. 139.1 se garantiza que todos los españoles tienen los mismos derechos en cualquier parte del territorio del Estado.

En el Art. 149, en su apartado 1, la Constitución reafirma lo anteriormente expuesto, al recoger que tiene competencias en la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

En cumplimiento del mandato constitucional, las políticas sociales ejercidas por el Estado y, más concretamente, aquellas cuyas competencias han sido delegadas en el Ministerio de Asuntos Sociales, se están realizando mediante una política coordinada de Protección Social en la lucha contra los procesos de desigualdad, impulsando la consolidación de una Red de Servicios Sociales y desarrollando políticas integrales hacia los diferentes colectivos.

Las políticas sociales en nuestro país solamente se pueden abordar con una metodología de concertación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. La colaboración y comunicación entre los distintos tipos de administraciones responsables es fundamental para cimentar muchas de las actuaciones que se van llevando a cabo.

De la subordinación de las políticas sociales se pretende pasar a un compromiso real para la solidaridad, mediante el cumplimiento de tres tipos de estrategias:

Garantizar la Red de Servicios Sociales Básicos.

Llevar a cabo actuaciones integrales para facilitar la:

- Igualdad de oportunidad en las Mujeres.

- Integración de Juventud.

- Atención a la Tercera Edad.

Políticas Compensatorias:

- Minusválidos.

- Marginación.

- Minorías Étnicas.

- Drogas.

- Migraciones.

- Cooperación y Promoción en el Tejido Social.

Para llevar a cabo estas competencias, los instrumentos con los que cuenta el Ministerio de Asuntos Sociales son:

- Concertación y Cooperación con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- Globalización y Coordinación de las actuaciones concretas sobre colectivos y,
- Corresponsabilización de la sociedad: Fundaciones, ONG's y Voluntariado.

Parte de las Comunidades Autónomas.

La configuración del Estado de las Autonomías, que ha permitido la promulgación de los diferentes Estatutos Autonómicos y el desarrollo de sus respectivas competencias, ha venido a cumplir el mandato constitucional de traspaso de funciones y servicios en materia de Asistencia y Servicios Sociales a las Comunidades Autónomas, lo que supone una descentralización del poder de la Administración Central al escalón lógico y más cercano, donde deben gestionarse las prestaciones de Servicios Sociales (Art. 148-120 de la Constitución).

Desde 1982 se viene trabajando para implantar el Sistema Público de Servicios Sociales, mediante la articulación de competencias en esta materia con la promulgación de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales, en las que se definen las necesidades concretas a las que se pretende dar respuesta desde los Servicios Sociales, se establecen una serie de prestaciones homogéneas y una Red de Servicios.

Junto al proceso que se produce con respecto al reconocimiento de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta el mandato a la autonomía local que obliga a considerar las actuaciones de las Diputaciones y Municipios, eje en torno al cual giran las leyes de Servicios Sociales.

Dentro del marco legal en el que se inspira la aplicación de las leyes autonómicas en materia de asuntos sociales deben de contemplarse una serie de principios:

- Objetivo básico: Todas las Leyes Autonómicas se definen como responsabilidad pública, garantizando prestaciones básicas a todos los ciudadanos en situación de necesidad.
- Principios inspiradores: son los propios de un Estado democrático y solidario, con visión universalista en su prestación de asistencia, participación y actuaciones dirigidas a conseguir el bienestar del ciudadano.

Papel de los Municipios.

Los municipios son Entidades básicas de la organización territorial del estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

La legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas debe asegurar a los Municipios su derecho de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de su interés, atribuyéndoles las competencias correspondientes.

La nueva estructura de los ayuntamientos democráticos ha posibilitado un cambio en las relaciones del ciudadano con la administración municipal y, mediante la canalización de sus demandas han constituido un elemento importante de la política de bienestar social.

Dentro del ámbito de los Servicios Sociales, las Entidades Locales vieron forzado su protagonismo con la publicación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local -LBRL- (Ley 7/1985, de 2 de abril).

El Art. 6 de la Ley define que las Entidades Locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La idea de descentralización ha sido una de las características presentes en toda la legislación relativa a los Servicios Sociales y, a través de ella, se van estableciendo las competencias de las Entidades Locales asignadas en la Constitución en los Estatutos de Autonomía.

La Constitución garantiza la autonomía local pero no señala listado concreto de materias sobre las que éstas deban o puedan ejercer competencias.

A la hora de atribuir competencias a los Entes Locales, el legislador no puede imponer de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, ni el legislador autonómico puede imponer de competencias que la Constitución atribuye al Estado, por lo que la atribución de competencias a los Entes Locales no puede alterar el sistema de reparto competencial contenido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía.

La Ley establece en su Art. 25.2k, la competencia municipal en la prestación de Servicios Sociales y en el 26.1c, un mínimo de competencias para los municipios y provincias, determinando su carácter obligatorio en la prestación de Servicios Sociales en municipios mayores de 20.000 habitantes. Sin embargo y ante la necesidad existente para legislar en materia de competencias no es ésta ley el instrumento constitucionalmente adecuado para establecerlas en los distintos sectores de actividad pública.

La Ley no concreta el contenido de las prestaciones que han de garantizarse, pero sí recoge que las competencias de las Corporaciones Locales deberán ejercerse en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debe ser el legislador sectorial competente por razón de la materia estatal o autonómica quien establezca las competencias de los Entes Locales.

Por otra parte, la Ley reguladora de Bases establece la necesidad de Coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y con las restantes Administraciones, regulando, en su Art. 57, las fórmulas para su desarrollo mediante consorcios o convenios que se suscriban entre las distintas Administraciones Públicas.

III. LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES PARA TODA LA POBLACIÓN. EL PLAN CONCERTADO.

Cuando hablamos de Servicios Sociales, no podemos referirnos solamente a actuaciones encaminadas a la lucha contra la marginación o a la atención de sectores marginados. La prevención y, por tanto, la universalización de los Servicios Sociales que permita la elevación de la calidad de vida, en el ámbito de convivencia, es una aspiración legítima de toda la población.

En el marco de los Servicios Sociales, refiriendo su objetivo a la cobertura de necesidades sociales, podían encuadrarse en tres áreas generales:

- Información y acceso a los recursos.
- Convivencia y calidad de vida del entorno personal.
- Integración social.

El cumplimiento de este objetivo incluiría la promoción y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales que debe estructurarse y ofrecer al ciudadano una serie de prestaciones, gestionadas y financiadas por las Administraciones Públicas.

El Plan Concertado:

El Plan Concertado es uno de los programas que se desarrollan desde las dependencias del Ministerio de Asuntos Sociales para la Cooperación y Concertación entre las distintas Administraciones.

Se pretende con ello una verdadera Red Pública de Servicios Sociales, por lo que se hace necesaria una cooperación de las diferentes Administraciones, como ya se ha dicho anteriormente al ser concurrentes las competencias, tal como se señala en la Constitución Española (Art. 193.3), y en la Ley de Bases de Régimen Local (Art. 10.1, 10.2 y 57).

En el mencionado Art. 57, se prevee que la cooperación (económica, técnica y administrativa) entre las distintas Entidades Locales y las Administraciones del Estado se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo efectuar, al respecto, los convenios administrativos que se consideran adecuados.

Para lograr esta cooperación (económica, técnica y administrativa) entre la Administración Local, la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se creó el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en 1988, como expresión de la concurrencia de intereses y competencias.

Los objetivos de este Plan Concertado son:

- Garantizar unos mínimos en materia de Servicios Sociales a toda la población.
- Garantizar una red de equipamientos que desarrollen las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.
- Cooperación de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en Servicios Sociales.
- Proporcionar a los ciudadanos Servicios Sociales de calidad adecuados a sus necesidades.

ALCANCE JURÍDICO:

El Plan Concertado se enmarca en la legislación que regula las competencias en Servicios Sociales y que se establece en el Apartado anterior en el que se establecen y recogen los principios y bases que motivaron a las tres Administraciones a la suscripción de los Convenios para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (Plan Concertado).

CONTENIDO DE LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO DE LAS PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES:

La base del consenso entre las Administraciones es la definición de prestaciones que responden a necesidades básicas de toda la población. Entre ellas se encuentran la necesidad de información, orientación y de acceso a los recursos sociales.

- Necesidad de convivencia, alojamiento y calidad de vida en le entorno personal.
 - Necesidad de integración social.
- Junto a estas tres necesidades básicas puede hablarse también del sentido de la solidaridad social que pueden percibir los ciudadanos o los grupos sociales con ánimo de colaborar en acciones de utilidad social.
- Los **Equipamientos** a través de los cuales se hacen efectivas estas prestaciones, constituyen la Red Pública de Servicios Sociales que financia el Plan Concertado y son de tres tipos:
 - Centro de Servicios Sociales: equipamientos de carácter comunitario, generalmente dotados de equipos multiprofesionales y de medios necesarios para dar soporte a las prestaciones básicas.
 - Albergues: destinados a dispensar prestaciones de alojamiento con carácter temporal a marginados sin hogar, promoviendo las vías para su inserción personal y social.
 - Centros de Acogida: destinados a personas en situación de graves conflictos de convivencia o carentes de medios familiares adecuados.

COMPROMISOS DE LAS ADMINISTRACIONES CONCERTANTES.

Para cumplir estos objetivos, el Plan Concertado se articula en torno a cuatro compromisos que asumen el Ministerio de Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas:

- **Compromiso de Gestión.**
- **Compromisos Económicos o de Financiación.**
- **Compromiso de Información.**
- **Compromiso de Asistencia Técnica.**

El Plan Concertado se ha dota de ámbitos de cooperación técnica como el Grupo de Trabajo de Programación y Evaluación y las Ponencias Técnicas, grupos a las cuales se estudian, debaten y proponen a la Comisión de Seguimiento del Plan Concertado las propuestas de desarrollo de los contenidos del mismo.

Un aspecto importante en esta colaboración técnica será la puesta en marcha de la **Ficha Social** que implica la recogida de datos de cada usuario y exige la colaboración de todos los profesionales, desde los que directamente atienden al usuario público hasta los Centros directivos municipales, autonómicos o centrales.

Las necesidades de formación que el Plan Concertado presupone están siendo abordadas a través de un Plan de Formación en colaboración con las Comunidades Autónomas que lleva dos años en funcionamiento.

RESULTADOS:

Los últimos resultados del Plan Concertado nos permiten probar los objetivos que se están consiguiendo, para ello voy a presentar los datos de evolución más significativos:

- Financiación del Plan Concertado:

El Plan Concertado ha pasado de 5.800 millones de 1988 a casi 46.000 millones en 1994. En términos porcentuales ha habido un incremento, durante esos 7 años, del 694% que refleja el esfuerzo que se ha venido haciendo desde todas las Administraciones Públicas.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | |
|----------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|
| Credito total comprometido | 5.829.860.000 | 11.823.101.000 | 20.990.521.324 | 29.254.571.367 | 32.690.111.285 | 40.486.871.461 | 44.985.380.109 | 694% |
| CC.LL. | 2.418.484.000 | 5.368.446.000 | 8.421.666.049 | 12.075.675.129 | 13.667.388.783 | 20.463.104.170 | 23.138.496.232 | 757% |
| CC.AA. | 1.912.376.000 | 3.985.660.000 | 7.068.858.275 | 9.689.673.498 | 10.822.722.502 | 11.410.767.311 | 13.232.883.877 | 593% |
| CC.CS. | 1.499.100.000 | 2.469.995.000 | 5.499.997.000 | 7.589.222.740 | 8.200.000.000 | 8.513.000.000 | 8.613.000.000 | 474% |

Aportaciones de las Tres Administraciones. Evolución 1988-1994

Número de Municipios y Habitantes:

En el año 1988 el Plan Concertado solamente llegaba a 2.825 ayuntamientos, mientras que en el año 1994 aparece con más de 6.000.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | |
|------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------|
| MUNICIPIOS | 2.825 36% | 4.388 56% | 6.399 81% | 5.982 79% | 6.053 80% | 6.060 80% | 6.137 81% | 118% |
| HABITANTES | 16.270.009 45% | 24.197.042 67% | 30.103.483 83% | 29.734.825 83% | 30.195.269 83% | 33.210.048 92% | 33.848.729 94% | 189% |

A partir de 1991 se excluyeron los habitantes y municipios de Navarra.

En las 15 Comunidades Autónomas que en este momento están incluidas dentro del Plan Concertado, la población atendida en los distintos equipamientos sociales representa prácticamente un 80%. Lo importante es el esfuerzo que se ha ido haciendo en cada uno de los sucesivos años.

- Número de Proyectos del Plan Concertado:

Los proyectos a financiar con cargo a las aportaciones económicas del Plan Concertado tienen como finalidad la dotación y mantenimiento de las infraestructuras de Servicios Sociales referidos a Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida.

Se producen variaciones como consecuencia de la facultad de las Comunidades Autónomas para que los Ayuntamientos presenten los proyectos por separado o de forma agrupada, así como la tendencia de pasar de una filosofía de centros reducidos, de pequeño tamaño, a otra en la que se presentan proyectos que amplían Centros de Servicios Sociales ya existentes.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | % VALORAC. |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Total | 417 | 601 | 801 | 777 | 851 | 815 | 826 | 99 |
| C.S.S. | 389 | 567 | 764 | 744 | 813 | 780 | 795 | 106 |
| Equipa. Integral. | 2 | 9 | 28 | 51 | 122 | 149 | | |
| Estruct. Intermedia. | 42 | 297 | 393 | 466 | 411 | 469 | | |
| U.T.S. de Zona. | 345 | 356 | 343 | 227 | 280 | 162 | | |
| Albergues. | 10 | 15 | 13 | 12 | 17 | 16 | 17 | 70 |
| Plazas. | 262 | 326 | 532 | 486 | 653 | 560 | 693 | |
| C. Acogida. | 18 | 19 | 24 | 21 | 21 | 19 | 14 | -21 |
| Plazas. | 304 | 276 | 439 | 420 | 527 | 379 | 275 | |

Número de equipamientos del Plan Concertado. Evolución 1988-1994.

- Número de Trabajadores del Plan Concertado:

Otro dato que también puede subrayar el avance que ha habido es el número de trabajadores que en estos momentos se ocupan en los equipamientos del Plan Concertado. La cifra final que arroja el año 1994, en el siguiente cuadro, es una cifra absolutamente reducida, en relación con la realidad, porque se refiere al personal de plantilla.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|------|
| PLANTILLA | 1.834 | 3.147 | 4.987 | 5.721 | 5.989 | 6.308 | |
| PRESTACION. | 788 | 1.111 | 3.979 | 5.296 | 6.844 | 6.644 | |
| TOTAL | 2.622 | 4.258 | 8.966 | 11.017 | 12.833 | 12.952 | |

Personal de Plantilla y Prestaciones.

Desde la iniciación del Plan Concertado hasta el año 1993, el número de trabajadores se ha incrementado en casi un 400%.

- Número de Usuarios del Plan Concertado:

El número de usuarios de los centros de Servicios Sociales en 1993 fue de 2.257.141.

La distribución de usuarios por prestaciones se puede observar en el cuadro siguiente:

| | |
|---------------------------|-----------|
| INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN | 1.948.727 |
| AYUDA A DOMICILIO | 66.529 |
| ALOJAMIENTO ALTERNATIVO | 59.849 |
| PREVENCIÓN E INSERCIÓN | 675.790 |
| FOMENTO DE COOPERACIÓN | 32.028 |
| AYUDAS ECONÓMICAS | 126.608 |
| TOTAL | 2.909.531 |

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA RED DE SERVICIOS SOCIALES DE GESTIÓN LOCAL.

En los cinco años transcurridos desde la puesta en marcha del Plan Concertado, el Sistema Público de Servicios Sociales de gestión local ha sufrido notables transformaciones, la mayoría de ellas inducidas por el rápido desarrollo de este sector, pero otras suscitadas por el surgimiento de nuevas necesidades, factores de cambio social a los que el Sistema debe hacer frente, y cambios que se analizaban en apartados precedentes que afectan así mismo a la Red Pública como parte integrante de los Servicios Sociales.

El primer gran factor introduce las transformaciones antes citadas es el propio proceso de consolidación de un Sistema de Servicios Sociales Comunitarios o locales, del que hace apenas diez años muy pocas personas se atrevían a hablar. No cabe hablar de organigramas ni estructuras funcionales rígidas, cada vez se hace necesario introducir elementos de flexibilidad, que permitan no sólo a las

Comunidades Autónomas sino también a las Corporaciones Locales, adoptar el modelo organizativo que mejor se adapte a sus necesidades.

Consolidar estos imprescindibles elementos flexibilizadores, con la necesaria homologación de mínimos en todo el territorio y para toda la población, es un imperativo que reafirma la vigencia del Plan Concertado como manifestación del esfuerzo conjunto de las tres Administraciones.

Una vez conseguido por el esfuerzo conjunto de las tres administraciones una cobertura mínima a nivel de Centros de Servicios Sociales en todo el territorio nacional, se hace necesario promover desde la Red Básica de Servicios Sociales las actuaciones dirigidas a la prevención de la exclusión social.

Es preciso superar definitivamente la disyuntiva del tradicional modelo asistencial de espera, y promover un modelo de intervención integral centrado en el territorio, coordinado como hemos dicho anteriormente con otros sistemas de protección social; y que se dirige a la prevención de la exclusión social. Un ejemplo de este tipo de actuaciones es el modelo de atención a inmigrantes que estamos diseñando conjuntamente, utilizando la red normalizada de Servicios Sociales y evitando la creación de redes paralelas de atención.

En el marco de colaboración del Plan Concertado, se están abordando, ciertos aspectos que van a modificar substancialmente nuestras actuaciones con respecto al desarrollo de los Servicios Sociales y que analizaré a continuación:

En prime lugar, hay que valorar positivamente el esfuerzo cuantitativo cualitativo que ha habido por parte de todas las Administraciones Públicas en el desarrollo de los Servicios Sociales.

La concertación y compromiso entre las administraciones ha sido una importante baza para conseguir en el caso de años anteriores el no verse reducidos los créditos y para el año 1995 el haber conseguido en los proyectos de presupuestos generales un incremento de un 22,19%. Podemos afirmar, por tanto, que una política de compromiso es la mejor garantía para el cumplimiento de los objetivos que de las administraciones estamos tratando de conseguir de cara a los resultados de la política de Servicios Sociales.

En este sentido, es importante hacer constar el alto grado de consenso en los criterios de distribución del crédito entre las Comunidades Autónomas.

Desde el Ministerio de Asuntos Sociales, nos hemos planteado una serie de objetivos en el marco del Plan Concertado para que la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales avance y que son los siguientes:

- Estabilización de la financiación.
- Implantación del Sistema de Información (SIUSS).

- Flexibilización de las Prestaciones y Equipamientos.
- Cooperación con la iniciativa social y el voluntariado.
- Formación continua de los profesionales.
- Desarrollo del Sistema de Evaluación.
- Visualización del Sistema Público de Servicios Sociales.
- Participación de las Corporaciones Locales.

Finalmente, una cuestión importante y que es el resultado final de todo lo que estamos haciendo: La política de servicios sociales debe ser una política de primera línea durante los próximos años, no solamente es producto de la vocación de muchos de los que trabajan en este sector, sino también una prioridad política de las diferentes Administraciones Públicas. Y además debemos de hacer todo tipo de esfuerzos para mejorar la imagen, la comunicación y la presentación de resultados de aquello que estamos haciendo. La política social tiene que salir del aislamiento, del reducto, de considerarse que es una política menor.

Madrid, 10 de marzo de 1995
LA DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN SOCIAL

PONENCIA IV:

**APORTACIONES DE LOS
TRABAJADORES SOCIALES A
LOS SERVICIOS SOCIALES
EN EL MEDIO RURAL**

AUTORES

**Andrés Hernández Mouriño
Aurelio Lascorz Fumanal
Jorge Sánchez Bellido**

(TRABAJADORES SOCIALES)

1. ES DE BIEN NACIDOS, SER AGRADECIDOS.

Por ello, no podemos olvidar que cuanto refiramos en las líneas siguientes es fruto del trabajo diario de muchos Trabajadores Sociales, especialmente de aquellos que están "a pie de obra", en los pueblos, medianos o pequeños, del medio rural.

Entrañable reconocimiento para los profesionales que iniciaron la andadura de los Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural y continúan en este medio.

Mención específica para los colegas de Galicia, Castilla La Mancha y Aragón, porque sus experiencias concretas han orientado la elaboración de este documento. Nos han aportado además, material sobre el que trabajar y fundamentalmente, sus opiniones e ideas.

Tampoco queremos olvidar a Trabajadores Sociales que, aunque ahora no están en el medio rural, siguen vinculados a él de una u otra manera: afectivamente, desde Comunidades Autónomas, desde la Universidad o desde círculos próximos a la profesión. Nunca dejaremos de recordar a los pioneros.

Y reseña especial para Gustavo García, autor de varios textos y documentos, que expuestos en diversos foros, han sido guía de gran parte de esta ponencia, cuando nos trasladamos literalmente; para José Manuel Ramírez, coautor de algunos de esos textos y para Felisa Marco, que junto con Gustavo y Jorge, uno de los coautores de este trabajo están elaborando un artículo sobre "Diez años de Servicios Sociales de base en Aragón", parte de cuyo contenido se ha considerado en éste.

A todos ellos nuestros agradecimiento, estima y admiración.

A MODO DE INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

Tras algo más de una década de implantación de los Servicios Sociales en el Medio Rural y con ellos de los Trabajadores Sociales, es buen momento para poner a trabajar el cerebro y reflexionar sobre nosotros mismos como parte de un proceso de maduración profesional.

Pero abordar sería y coherentemente el análisis del rol de los Trabajadores Sociales y de las consecuencias que de su aplicación se derivan, es una aventura no exenta de riesgos.

De una parte, abordamos una materia carente de realidades científicamente contrastadas y por ello, desde un óptica subjetiva, conscientes además de nuestra implicación desde su origen en los Servicios Sociales del medio rural supone una importante carga emotiva.

No pretendemos erigirnos en protagonistas de cambio alguno en la sociedad rural. Obviamente, las modificaciones acaecidas son obra —como no podía ser de otra manera— de la propia población rural. Los Trabajadores Sociales, como el resto de profesionales que intervenimos en el medio rural, somos partícipes, eso sí, de dichos cambios.

Por tanto, es nuestra intención introducir elementos para la reflexión y el debate que puedan contribuir a consolidar lo positivo, reconocer errores, procurar su subsanación y confirmar la capacidad profesional de los Trabajadores Sociales no sólo para la intervención directa, de base, sino también para gerenciar servicios: tarea que hemos venido realizando desde la creación de los primeros Servicios Sociales en el medio rural.

Para evitar confusiones terminológicas y conceptuales en la lectura de este documento, consideramos conveniente exponer las siguientes aclaraciones previas:

1.º La articulación práctica del Sistema de Servicios Sociales a través de una red integrada de Servicios Sociales Comunitarios y Especializados sigue siendo un reto de futuro, puesto que, aún existiendo experiencias concretas que avalan los avances producidos, no se ha completado en todo el país.

2.º El desarrollo e implantación de la red de Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural difiere considerablemente según Comunidades Autónomas.

3.º Entendemos los "Servicios Sociales Comunitarios" como "las estructuras y equipamientos básicos del Sistema Público de Servicios Sociales, diseñados sobre espacios poblacionales dimensionados, en los que pueden desarrollarse relaciones convivenciales directas, y a cuyos habitantes garantizan, mediante atención individual o colectiva, las Prestaciones Básicas del Sistema, bien a través de propios recursos, o bien sirviendo de cauce para el acceso a otros Servicios Sociales". (*Los nuevos Servicios Sociales*. Gustavo García y José Manuel Ramírez. 1992. Edit. Librería Certeza).

4.º Entendemos "Centro de Servicios Sociales" como "una estructura integrada de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual gestionan los correspondientes programas, para hacer efectivas en un ámbito

comunitario determinado, las Prestaciones Básicas de Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento, Inserción Social, así como el fomento del voluntariado y la cooperación social. Todo ello en las coordenadas propias de un nivel Básico de intervención, en lo que a la Red de Servicios Sociales se refiere. Configurándose como tal en "puerta de entrada" para acceder a las atenciones que el Sistema procura". (*Los Centros de Servicios Sociales*. Gustavo García. 1987. Colección Trabajo Social, Serie Textos Universitarios. Siglo XXI. Edit. S.A. Cjo. Gral. de Colegios de D.T.S. y AA.SS.).

5.º Entendemos por "Unidades de Trabajo Social de zona" las unidades que garantizan para un ámbito comunitario definido, a través del profesional correspondiente, el derecho de todos los ciudadanos a la Prestación de Información y Orientación, cumpliendo además funciones de gestión de ayudas económicas para atender situaciones de urgencia, evaluación de la eficacia y estudio sistemático de recursos, lugar privilegiado de conocimiento de la realidad, y actividades de promoción social. (*Los Centros de Servicios Sociales*. Gustavo García. 1987. Colección Trabajo Social. Serie Textos Universitarios. Siglo XXI. Edit. S.A. Cjo. Gral. de Colegios de D.T.S. y AA.SS.).

Se asimilan a este concepto los S.S.B., las U.B.A.S., los C.E.A.S. o cualquier otra denominación utilizada por las distintas Comunidades Autónomas para referirse al concepto definido como Unidades de Trabajo Social.

SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS.

El análisis del rol y efectos derivados de la intervención del Trabajador Social en los Servicios Sociales en el medio rural requiere un recorrido, aunque breve, estatando la evolución de éstos.

Seguindo la teoría expuesta por Gustavo García y José Manuel Ramírez en *Los nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución*, señalaremos las tres que estos autores diferencian y que compartimos:

De implantación inicial. Caracterizada por el enunciado de los principios de un nuevo sistema universalista y descentralizado, normalizador y comunitario, desde limitaciones inherentes por la inestabilidad de los recursos profesionales y económicos, la soledad de un solo profesional, la inexistencia de una auténtica red de recursos institucionales, etc.

Pese a las limitaciones, en esta fase los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios demuestran una gran eficacia en la gestión de recursos individuales (ayudas, pensiones, becas, ingresos en centros...) y colectivos (subvenciones, puesta en marcha de la ayuda a domicilio, centros de día, residencias...), así como en el desarrollo de actividades y la promoción del asociacionismo.

b) **De crisis.** Caracterizada por una insatisfacción generalizada entre los profesionales y responsables de las instituciones sobre los resultados de la intervención de los Servicios Sociales Comunitarios; una crítica a algunos de los mecanismos clásicos sobre los que descansa la organización y actividad de estos Servicios: tipos de contratación, relación con las instituciones, subvenciones...; una pérdida apreciable de entusiasmo.

Esta fase suele aparecer en los profesionales tras, aproximadamente, tres o cuatro años de intervención continuada en una misma Unidad de Trabajo Social.

c) **De respuestas institucionales.** Es la fase necesaria para superar la crisis. Ante un modelo incapaz de diseñar y llevar a cabo intervenciones estratégicas para conseguir condiciones positivas estables para la convivencia personal y social, es necesario introducir una organización que contemple unas plantillas multiprofesionales, adecuadamente integradas; una nueva distribución de los recursos económicos para la intervención, y nuevas formas de gestión de los créditos; el desarrollo de nuevas técnicas de intervención y trabajo en equipo.

Esta división por fases supone un intento desde una óptica generalista de aglutinar y resaltar los momentos claves en la evolución histórica de los Servicios Sociales Comunitarios, si bien lo más habitual es encontrar Servicios que compartan síntomas o manifestaciones de varias fases.

4. LA RAZÓN DE UNA PROFESIÓN.

Aún cuando encontramos precedentes en Servicios Sociales Comunitarios remontándonos a 1960, centramos nuestra atención a partir de 1983, puesto que la asunción por casi todas las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de "Asistencia Social", en uso y gestión de las mismas se impulsa, a través de fórmulas de colaboración económica y técnica con las Corporaciones Locales, el desarrollo de Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural. Y de la mano de estos Servicios se produce el aterrizaje de los Trabajadores Sociales.

Pero, ¿por qué esta profesión y no otra? En 1985, en las primeras Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el Medio Rural, celebradas en Daroca se argumentó lo siguiente:

"Las especiales y muy diversas características del medio rural, hacen en la práctica, poco viable la andadura de los Servicios Sociales con un equipo de diversos profesionales que cubran, ya de partida, las exigencias de lo que conocemos como Servicios Comunitarios, modelo hacia el que tendemos.

Y es que las características del medio rural hacen que cada uno de estos Servicios tenga un ámbito, unas modalidades y unas fases muy diferenciadas.

...

No podemos definir una plantilla cerrada sin una previa intervención en la zona. Esta intervención, definida en la fase de contacto, nos permitirá ir consolidando las estructuras de servicios comunitarios o especializados que necesite la zona, con las características que la zona requiera, y de acuerdo con las posibilidades presupuestarias en cuanto a sus fases.

Esta fase de contacto (de implantación), corresponde fundamentalmente a la figura del Asistente Social, como profesional cuyo campo específico son los Servicios Sociales, por su carácter generalista y por su proyección y dinámica práctica, sobre la que asienta su metodología profesional".

Y aquí encontramos la que podríamos denominar la primera gran aportación de los Trabajadores Sociales.

EL PRAGMATISMO, METODOLOGÍA DE LOS TRABAJADORES SOCIALES.

5.1. En los inicios en el Medio Rural

A diferencia de otros profesionales de las Ciencias Sociales, nuestra aproximación al medio rural vino predeterminada por la necesidad de operar en su realidad cotidiana, para obtener en ella resultados concretos.

Los comienzos no fueron fáciles.

El desconocimiento de los Servicios Sociales por los responsables municipales de la población, a la indefinición en esos momentos de los Servicios Sociales Comunitarios, a la excesiva burocracia de las Administraciones, a la escasez de personal y de recursos, a la inexperiencia de los Trabajadores Sociales en

metodologías y técnicas de intervención grupal y comunitaria, a todas esas dificultades se tuvo que dar respuesta con **inmensas dosis de creatividad**. Creatividad que se manifestó en la capacidad para utilizar recursos infrautilizados e incluso para racionalizar los que estaban mal utilizados. Además se usaron recursos de otras áreas hasta entonces poco utilizados o excesivamente centralizados.

Afortunadamente, la fase de implantación de los Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural estuvo marcada por el entusiasmo de los Trabajadores Sociales. El grado de conciencia de los valores profesionales y personales con el desarrollo de un Sistema Público de Servicio Sociales que garantizase una protección social, a través de prestaciones sociales básicas ante situaciones de necesidad social, y que promoviese la cooperación social y la posibilidad de obtener resultados desconocidos, supuso en los profesionales una elevada motivación que hizo superar las dificultades anteriormente citadas, aún suponiendo verdaderos esfuerzos personales de excesos de jornada laboral, amplia participación en cursos de formación y de reciclaje profesional, y permaneciendo en una situación de gran inestabilidad laboral.

En definitiva, **pesaba más la motivación ideológica y el entusiasmo creativo que los estímulos físicos inherentes al puesto de trabajo** (salarios, posibilidad de promoción...).

Pero el entusiasmo se fue perdiendo paulatinamente, al tiempo que aparecieron síntomas de crisis de identidad profesional. Nos planteamos si lo que hacemos sirve para algo, si lo que hacemos está bien, si la sociedad comprende y valora nuestro trabajo, tal y como lo estamos planteando.

Estas dudas tienen su origen en la dureza del trabajo en las Unidades de Trabajo Social, que tras varios años de atención continuada de demandas, de mantener la carencia de recursos inicial, de no disponer de suficiente apoyo técnico, de paulatinamente nuestro trabajo sea más burocrático y rutinario, de que las respuestas que podemos ofertar a los ciudadanos palién pero no resuelven los problemas, de que los recursos ajenos al Municipio lleguen tarde, de que la jornada se dilate en el vehículo, de que en municipios pequeños nuestra intervención sea muy limitada, de la inestabilidad laboral, todo ello hace que se introduzca en los Trabajadores Sociales cierto aire de frustración.

A esta situación crítica, la respuesta profesional debe consistir en el establecimiento de pequeños objetivos a conseguir día a día, no cayendo en la autoinculpación del retraso en los grandes objetivos del Sistema. Tenemos que hacer el camino paso a paso, buscando satisfacciones que nos reanimen y continuamente el entusiasmo por nuestro trabajo.

Tendremos, además, que asumir y ser capaces de explicar y hacer entender que **los resultados en servicios sociales se obtienen a largo plazo**, factor que requiere positivizar la realidad con amplias dosis de madurez profesional.

No obstante, inmersos en esta situación crítica, hemos afrontado con eficacia respuestas nuevas a problemas nuevos —como, por ejemplo, en el caso de inmigrantes— y se han consolidado definitivamente los Servicios Sociales Comunitarios.

Esta realidad no puede encubrir, de otra parte, que no todos los Trabajadores Sociales somos válidos para todo tipo de trabajos y en consecuencia, **para la intervención en el medio rural deberá exigirse un perfil determinado**.

Sin ánimo de ser excluyentes, señalamos algunas características que entendemos pueden orientar el perfil más idóneo para desenvolverse en este medio:

1) **Identificación con lo rural**, empatía. De no existir ésta difícil será entender y sobre todo, compartir con los pobladores rurales las necesidades que éstos sienten.

Entusiasmo, motivación. Para trabajar bien es importante encontrarse a gusto, y este estado nos vendrá dado en la medida en que la ideología del trabajador se identifique con la del Sistema de Servicios Sociales. Es necesario "creerse" la necesidad de una Red de Servicios Sociales, "comulgar" con la filosofía de los Servicios Sociales Comunitarios.

Imaginación para explotar las potencialidades de lo rural, para utilizar los recursos autóctonos.

Sensibilidad para detectar situaciones no expresadas de forma manifiesta.

Capacidad de síntesis ante el "mare magnum" de informaciones y de realidades que configuran "lo rural".

Interés por renovarse día a día, por aprender, por la formación continuada, incorporando métodos y técnicas gerenciales, de investigación, planificación, programación y diseño de proyectos, de evaluación cuantitativa y cualitativa de producción, efectos y calidad, aplicaciones informáticas, etc.

Actitud dinamizadora y conocimiento de técnicas de intervención grupal y de comunitaria, así como de trabajo en equipo.

Capacidad de comunicar, de dar a conocer ideas, proyectos, intervenciones, resultados...

Capacidad de planificación para conseguir los objetivos fijados, siendo racionales y con los recursos posibles y por ello, con capacidad de coordinar e integrar los recursos.

- j) **Paciencia.** En el medio rural los procesos de cambio son la mayor parte de las ocasiones lentos y no debemos precipitarnos ni tampoco abandonar prematuramente.
- k) **Capacidad para asumir el rol profesional,** dejando el protagonismo para quien corresponda.
- l) **Capacidad para trabajar en equipo,** aportando la valoración global sobre la que se va a intervenir.

5.2. En la Intervención Profesional.

Era necesario, en primer lugar, conocer la realidad social del medio rural en el que íbamos a intervenir. Pero no podíamos estudiar "la comunidad" como si de un objeto se tratase. Si además, lo que nos hacía ser los profesionales adecuados para empezar a trabajar en los Servicios Sociales Comunitarios era la capacidad pragmática, dinámica y globalizadora, teníamos que demostrarlos y así lo hicimos.

5.2.1. Investigando y actuando al unísono. Este método se basa en el énfasis que la acción requiere. Iniciar nuestra intervención estudiando a la comunidad, podría haber resultado contraproducente si previamente no hubiésemos adquirido un cierto nivel de aceptación y empatía con la comunidad. Un nivel de conocimiento de la comunidad suficientemente profundo como para abordar una planificación de los Servicios Sociales coherente, sólo es posible a través de un proceso largo que se fundamenta en el conocimiento derivado de la propia intervención.

Se fue conociendo la realidad social de cada zona a través de los contactos con personas y grupos que podrían informar al Trabajador Social, al tiempo que los profesionales dimos a conocer a las Corporaciones Locales y a la población el contenido de los Servicios Sociales Comunitarios, las funciones de las Unidades de Trabajo Social y cuál podría ser nuestro nivel de intervención profesional, potenciando la coordinación con asociaciones y grupos, atendiendo problemáticas individuales y familiares, y contribuyendo a racionalizar el funcionamiento de diversos servicios o programas que los Ayuntamientos gestionaban (recuérdese los Padrones de Beneficiencia y los billetes para transeúntes, entre otros).

En ocasiones, los Trabajadores Sociales, presionados excesivamente para demostrar en todo momento que trabajamos y que nuestro trabajo sirve para algo, nos hemos visto abocados a realizar determinadas actuaciones no valoradas técnicamente de forma suficiente. Si a ésto unimos que la imaginación del

trabajador tiene sus límites, a veces ha resultado más viable la aplicación de métodos, técnicas y recursos de carácter meramente urbano que, trasladados milimétricamente al medio rural han podido significar pan para hoy y hambre para mañana.

Ante el riesgo de caer en estereotipos urbanos, serenemos nuestra intervención y pensemos en todo momento que estamos en un medio con fuertes dosis de peculiaridad y diversidad.

Aún cuando pueda constituir contradicción con lo expresado anteriormente, en esta misma ponencia utilizamos términos propiamente urbanos, como ciudadano por ejemplo, al no encontrar denominaciones específicas para el medio rural.

De otra parte, el conocimiento de la realidad social en la que íbamos a intervenir, puesto que se carecía de un apoyo técnico adecuado y de los soportes documentales oportunos, se recogía de forma dispersa, no sistematizada y algunos aspectos de interés pasaron a formar parte del elenco personal de conocimientos del Trabajador Social que los obtuvo, pero no han podido —por desconocimiento— ser utilizados por otros profesionales incorporados posteriormente.

5.2.2. Informando y orientando. Obviamente, uno de los avances reconocidos por los responsables municipales, por asociaciones, grupos y muchos habitantes del medio rural, consiste en que la implantación de las Unidades de Trabajo Social ha supuesto un mayor y mejor conocimiento de los derechos sociales que le asisten y de los recursos existentes para hacer efectivos esos derechos.

Los Trabajadores Sociales informamos sobre las prestaciones del propio Sistema de Servicios Sociales y sobre las prestaciones de otros Sistemas Públicos de Atención Social.

Aún cuando, en ocasiones, se ha puesto en tela de juicio si corresponde a las Unidades de Trabajo Social difundir informaciones relativas a otras áreas, hemos de afirmar que, si estamos de acuerdo en el esquema que ha definido el Sistema de Servicios Sociales no cabe ninguna duda de que sí les corresponde, y que si estaba perdiendo, debemos recuperar este espacio de la información.

El límite y la diferencia debe establecerse en la valoración y prescripción del uso de los recursos adecuados. Esto es, por otra parte lo que diferencia una actuación técnica, además del conocimiento amplio de los recursos existentes, de la información cualquiera.

La valoración y prescripción ha de hacer referencia exclusiva a las demandas del medio de Servicios Sociales.

Queremos llamar la atención, puesto que la información y orientación es una función básica de las Unidades de Trabajo Social y a la vez un nivel de intervención, sobre los siguientes aspectos:

- **La función de información y orientación no es equiparable al trabajo social individualizado**, ya que afecta por igual a grupos y comunidad. Va a requerir, por tanto, un buen conocimiento de técnicas de intervención y de comunicación tanto para el tratamiento de individuos/familias como grupos y comunidad.

- **Las reivindicaciones laborales no pueden estar reñidas con el cumplimiento de esta función en toda su extensión**. Hemos defendido durante largo tiempo la necesidad de que los horarios en las Unidades de Trabajo Social fuesen flexibles. Ahora se aprecia una tendencia, unas veces por imposición empresarial y otras por reivindicación del trabajador, a contemplar un horario de trabajo funcional que va a dificultar, si no impedir, el desarrollo de la función de información y orientación a grupos y comunidad.

Retomemos, si lo estábamos dejando, **el trabajo con grupos y comunidad** o perderemos la identidad de los Servicios Sociales Comunitarios.

- **El ciudadano eje de la actuación profesional**. En determinadas circunstancias programamos una intervención sin el consentimiento del ciudadano por la pretensión que nos domina de querer resolver los problemas de forma inmediata. Mucha vez el ciudadano objeto de intervención debe consentir, expresa o tácitamente, la misma a no ser que medien circunstancias que impidan la libre elección del ciudadano o que su decisión pueda vulnerar la legislación vigente.

- **Trato humano**. Característica fundamental que debe prevalecer en cualquier intervención profesional. Significa que hemos de **preservar la confidencialidad** y el **debido respeto** a los ciudadanos que acuden al Trabajador Social.

En ocasiones la escasez de infraestructuras ha supuesto que determinadas entrevistas se hayan realizado con la presencia de auxiliares administrativos, alumnos de trabajo social en prácticas u otros, sin la preceptiva autorización del usuario, lo que ha supuesto además de incomodidad e irrespetuosidad, que la información facilitada se reduzca a meras generalidades sin demasiado interés que dificultan la intervención posterior.

Mantengamos el espíritu que ha supuesto considerar al Trabajador Social y a las Unidades de Trabajo Social como el profesional y el servicio más accesible a la Administración, pero librémonos también de la consideración de "buenos chicos/as" si ésta supone la más mínima pérdida de profesionalidad.

- Contribuyamos a hacer ciudadanos libres y en consecuencia, protagonistas de sus necesidades y de las respuestas a las mismas.

Cada intervención que desarrollemos debe llevar implícito un **componente educativo**, entendido como un proceso que favorezca la autonomía del ciudadano o grupo con el que trabajemos.

Tal vez una intervención de estas características requiera mayor esfuerzo, pero no por ello hemos de reblar. En ocasiones la comodidad, en otras la complejidad, nos impulsa a realizar demasiadas tareas que habrían de asumir los ciudadanos y/o grupos.

Puesto que pretendemos el desarrollo de individuos, grupos y comunidad no incapacitemos la potencialidad de éstos para erigirse en protagonistas de sus vidas.

- **No hagamos ciudadanos dependientes del Sistema de Servicios Sociales ni del Trabajador Social**.

El acceso que hemos favorecido de determinados ciudadanos a las prestaciones que el Sistema procura, sin poner en duda el derecho que les asiste, pero sobre todo si estas prestaciones son exclusivamente económicas, pueden generar dependencia y en ocasiones, mantenimiento o incorporación a la marginación. Para evitar la cronificación en estados marginales, amparados en los recursos que procuremos, habremos de incidir para que la Administración competente en los mismos articule un sistema de contraprestaciones que favorezcan la normalización.

Igualmente, el trato familiar del Trabajador Social ha podido suponer que ciertos ciudadanos necesiten ver sistemáticamente a este profesional para reconfortarse. En estas situaciones hemos de ser capaces de establecer claramente los límites de la intervención profesional.

Preponderemos el papel técnico, como profesionales de los Servicios Sociales. Obtendrá virtualidad este enunciado si, entre otras cosas, somos capaces de evitar convertirnos en expendedores, en recetarios de recursos.

Es cierto que en muchas situaciones sabremos de inmediato qué recurso es el más adecuado, puesto que se tratará de demandas muy bien especificadas y muy concretas, o porque ya exista una valoración previa. Pero en otras, debemos ser prudentes, aún en detrimento de la agilidad y deberemos calibrar las consecuencias de uno u otro recurso y de esta manera buscar el más adecuado.

De otra parte, una vez realizada la valoración habremos de prescribir el recurso que en su defecto, el más viable. Pero esta actuación debemos acostumbrarnos a realizarla por escrito.

La relación tan personal que hemos generado con responsables municipales, asociaciones, grupos, ciudadanos y entidades nos ha llevado a proponer oralmente alternativas, métodos, estrategias para conseguir un objetivo concreto. Pero, cuando no las plasmamos por escrito, nuestra capacidad profesional se evapora. En una

sociedad tan burocratizada, más que nos pese, lo que queda son los documentos impresos, las palabras se las lleva el viento cuando no te tergiversan para su manipulación.

- **Hemos acercado la Administración al ciudadano.** Nuestra intervención no se ha reducido a favorecer el acceso de los ciudadanos a las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales o de otros Sistemas. Hemos participado, como elementos de la Administración Pública, en que ésta se informe y oriente sobre la situación del ciudadano. Hemos actuado y actuamos como sensores del Sistema por estar en contacto directo y estable con la comunidad, lo que permite que la Administración conozca detalles y matices que es difícil apreciar desde fuera y que son fundamentales para adecuar las respuestas. Además, nuestra referencia a la vida cotidiana permite detectar los cambios permanentes de la realidad que favorecen la evolución de las respuestas.

- **Hemos de introducir elementos que nos permitan mejorar la calidad de nuestra intervención, sin priorizar la cantidad de la misma.**

5.2.3. Aportando respuestas a individuos/familias. Conviene diferenciar los diferentes niveles de responsabilidad de las Unidades de Trabajo Social y los Centros de Servicios Sociales ante el distinto nivel de implantación de la red de Servicios Sociales Comunitarios en el Medio Rural.

A las Unidades de Trabajo Social les corresponde la gestión y movilización de recursos, la derivación a otros niveles de la red de Servicios Sociales Comunitarios a Servicios especializados o a otros Sistemas, según los casos, y a la participación en el seguimiento conjunto de aquellos casos que, en tratamiento por los servicios correspondientes, se encuentran ubicados en el ámbito territorial de competencia de las Unidades de Trabajo Social.

De otra parte, desde los Centros de Servicios Sociales, con disponibilidad de equipos interdisciplinarios en su estructura, la intervención en el tratamiento de casos es más compleja y específica con introducción de elementos terapéuticos, educativos, psicológicos además de la gestión de los recursos aplicados y de conexiones con recursos externos al Centro de Servicios Sociales.

Si conviene significar la fase de tratamiento es porque los Trabajadores Sociales hemos introducido en la intervención un elemento de gran interés: la intervención con **proyección familiar**, entendida como unidad de convivencia.

5.2.4. Implicando a profesionales. La intervención de los Trabajadores Sociales en el medio rural se caracteriza por la globalidad, lo que implica analizar las necesidades desde todas las ópticas posibles, sino también por

respuestas integrales. Esta intervención no podría ser así sin el necesario concurso de otros profesionales. Y profesionales no sólo del Sistema de Servicios Sociales sino también de otros Sistemas.

Este esfuerzo profesional no se ve recompensado institucionalmente, pues en la mayoría de las ocasiones, de producirse los efectos deseados se debe más a la voluntad de los profesionales que a las directrices de las instituciones.

En ocasiones hemos sido capaces de establecer cauces de colaboración y/o coordinación estables de profesionales de distintos sistemas de protección social, que son difíciles de mantener ante los continuos cambios de profesionales en el medio rural, sobre todo en las zonas con población más dispersa y en núcleos más alejados de la gran ciudad.

De otra parte, la intencionalidad de colaboración y coordinación no se limita al ámbito profesional que podría entrañar una tecnificación excesiva y ajena a la realidad, sino que afecta también al ámbito de grupos, líderes naturales de la comunidad, personas en situación de necesidad, etc.

Por ello, podemos atribuirnos el esfuerzo por implicar a toda la comunidad en la identificación de la realidad social y en la búsqueda de alternativas de cambio, si procede.

5.2.5. Haciendo comunidad. La intervención para la promoción social no se ha circunscrito al ámbito de los individuos, sino que se ha dirigido a la comunidad en su conjunto.

Se ha actuado como **dinamizadores** de la vida comunitaria promoviendo su desarrollo, procurando favorecer la participación de los colectivos sociales en los procesos de planificación, realización y evaluación de los servicios y programas, estimulando la sensibilización solidaria de la comunidad frente a las necesidades sociales e impulsando la incorporación voluntaria de colectivos y sectores de la población.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS, A TRAVÉS DE UNA AMPLIA PRODUCCIÓN TEÓRICA.

Coincidiendo en el tiempo con la implantación de los Servicios Sociales Comunitarios (1983/84), se produce un afloramiento de reflexiones teóricas que, dadas al papel y una vez que han sido admitidas, significan la configuración de conceptos, funciones y métodos. La mayoría de los protagonistas de esta producción teórica son los Trabajadores Sociales.

Por una vez podemos decir que de las experiencias prácticas de los Trabajadores Sociales nos beneficiamos conceptualmente los Trabajadores Sociales. Y esta afirmación no es gratuita.

Es necesario constatar que el dinamismo en el debate teórico y la conceptualización contaron con otra circunstancia determinante: algunos de los Trabajadores Sociales que más se prodigaron en escribir y transmitir las ideas que iban conformando el Sistema de Servicios Sociales ocupaban puestos de responsabilidad en las Administraciones Públicas y a ellas trasladaron la inquietud y necesidad de elaborar un marco teórico.

Hagamos un breve recorrido por algunas producciones de especial relevancia para el desarrollo de los Servicios Sociales en el medio rural.

6.1. En las Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el medio rural.

Son uno de los foros de mayor interés por la amplia participación de los Trabajadores Sociales, el elevado grado de debate y, fruto del mismo, el alto grado de producción teórica. Además, han sido y son fiel reflejo del estado de la profesión.

Daroca, 1985. Al tratarse del primer encuentro de estas características, se señalan algunos aspectos diferenciadores del medio rural que van a condicionar la intervención de los Trabajadores Sociales y, sobre todo, se puede subrayar como principal aportación el que se conceptualizan, ante la diversidad de términos acuñados en las distintas Comunidades Autónomas, las Estructuras Básicas que como tales, deberán desarrollarse y completarse con otros niveles de la red de Servicios Sociales. La intencionalidad de estas Estructuras es la de integrar en un conjunto armónico todas las actuaciones dispersas, racionalizando a través de su estructuración el Sistema resultante.

Se abundó en la necesidad de consolidar estructuras, desde la responsabilidad institucional, en su vertiente de estructuras básicas, en el concepto de red y su relación con otras áreas.

"Porque sólo formando parte de una estructura, los Servicios Sociales, afortunadamente ya están proliferando en el medio rural, dejarán de ser, como son en muchos casos, "una moda", o "una curiosidad" o "una rareza"..."

Y alguien apostilló: "Tampoco está mal que desde nuestra experiencia aportemos cuestiones de utilidad general para el sector; conseguiremos así que, por primera vez, la elaboración teórica en materia de Servicios Sociales, contenga en su formulación las peculiaridades del medio rural".

De otra parte, ante la necesidad de intervenir en un medio desconocido por los profesionales, el rural, se señalan unas pinceladas respecto al proceso de intervención, diferenciando entre fase de contacto, de planificación, de elaboración y desarrollo de programas, y de integración y consolidación de la red de Servicios Sociales.

Pero se va más allá y se aborda una alternativa de estructuración en un conjunto coherente, sincrónico, implementado, de todas las actuaciones sectoriales que los poderes públicos llevan a cabo para mejorar las condiciones de vida de una comunidad: el Macroárea de Bienestar Social en los municipios rurales.

Se analizan, también, otros temas como la Animación Comunitaria, los equipamientos sociales y los Sistemas e Instrumentos de Evaluación.

Diez años después, resulta abrumador el nivel de producción teórica que generaron las Jornadas de Daroca, muchos de cuyos debates siguen siendo válidos hoy y algunos de los retos planteados allí, además de vigentes, están en un proceso similar al planteado en aquel momento.

Carnona, 1987. Jornadas que, continuando con el entusiasmo de las anteriores, ahonda en alguno de los retos planteados.

Analiza las funciones de las Estructuras Básicas de Servicios Sociales. Recordemos que en ese momento ya se ha generado normativa por las Comunidades Autónomas, se ha definido un ámbito específico de necesidades sociales y las prestaciones básicas que el Sistema ha de procurar para dar respuesta a las mismas. Por ello, es de suma importancia concretar las funciones de las Estructuras Básicas ante el riesgo de que se confundan con la globalidad del Sistema ante la inexistencia de otras estructuras de la red de Servicios Sociales.

Estas Estructuras Básicas se enfrentan a sus propias limitaciones: Presencia de personal técnico profesional, inestabilidad de los contratos de trabajo, dependencia absoluta de subvenciones, dificultades de coordinación estable y eficaz con los recursos de las Administraciones, carencia de instalaciones...

Al profundizar en el proceso de intervención en el medio rural, se insiste en el papel del macroárea de Bienestar Social y se dota de vital importancia al proceso de intervención en las Estructuras Básicas.

Aljillo, 1988. Es el año del Plan Concertado de prestaciones sociales básicas por las Corporaciones Locales. De ahí la inquietud profesional por concretar el desarrollo de cada prestación básica en el medio rural e integrarlas todas en un marco de Servicios Sociales.

Además de un análisis pormenorizado de cada prestación básica (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, prevención e inserción social), se abordó el tema de la solidaridad en el medio rural.

Estas jornadas significaron el inicio de un debate profundo sobre la articulación de las prestaciones básicas en el medio rural, que todavía hoy sigue vigente, se plantearon algunos retos y se apuntaron propuestas de integración en un sistema de Servicios Sociales, al tiempo que sirvieron para reflejar la situación y comparar el nivel de implantación y desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural por Comunidades Autónomas.

Santo Domingo de la Calzada, 1990. Estas Jornadas incidieron, continuando el desarrollo lógico de las anteriores —estructuras básicas, necesidades prestaciones— en los Equipamientos de Servicios Sociales en el medio rural descendiendo desde los niveles más abstractos de la formulación de prestaciones a los niveles más operativos que garantizan su eficacia. Así, se plantearon los Centros de Servicios Sociales, los Centros de relación, convivencia e inserción social, y los Centros y Servicios de alojamiento alternativo.

Se buscaban respuestas originales de prestación de servicios en el medio rural priorizando las referencias prácticas frente a la brillantez de discursos o fórmulas magistrales y genéricas.

Cuenca, 1992. Jornadas en las que además de analizar aspectos concretos de interés —incidencia del Plan Concertado en el medio rural, el desarrollo de Servicios Sociales en municipios pequeños, el Trabajo Social en los Servicios Sociales— mira a Europa, analizándose el reto de los Servicios Sociales en la Comunidad Económica Europea.

Hasta aquí el recorrido de la producción teórica generada por las Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el medio rural. Pero no podemos olvidar los foros en los que las aportaciones de los Trabajadores Sociales ha resultado de gran importancia: Encuentros en distintas Comunidades Autónomas, Jornadas, Congresos de Colegios profesionales o del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, artículos en revistas especializadas.

Es notorio, por tanto, la divulgación a la que se ha contribuido desde la perspectiva respecto a los Servicios Sociales en el medio rural. Quedan todavía otros aspectos de relieve en la actividad conceptualizadora.

6.2. En el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas con Corporaciones Locales.

En 1987, la Comunidad Autónoma de Aragón tras los informes elaborados por Trabajadores Sociales con puestos de responsabilidad en ese momento, plantea a la Dirección General de Acción Social del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que considera que ha sido una "perversión" del sistema de transferencias: se ha transferido desde el Estado los recursos para ejercer competencias asistenciales, pero el discurso político y étnico y las demandas de la sociedad obligan a las Comunidades Autónomas y sobre todo a las Corporaciones Locales a prestar Servicios de ámbito universal. Ante esta situación, el Estado no puede alegar que las competencias en este sentido son exclusivas de las Comunidades Autónomas para no contribuir económicamente a la creación de un Sistema que en origen no tuvo dotación en el ámbito del Estado y que, por lo tanto, no se dotó a las Comunidades Autónomas.

La receptividad de la entonces Directora General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social —también Trabajadora Social— a la propuesta de Aragón, impulsa a que Trabajadores Sociales reciban el encargo, a través del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, realizan un estudio-propuesta que perfilara las nuevas necesidades de dotación de los Servicios Sociales Comunitarios y que incluyera una estimación de sus costes.

Tales propuestas y datos fueron la referencia con la que la Dirección General de Acción Social incluye en sus Presupuestos para 1988 una nueva partida de 1.500 millones de pesetas bajo el epígrafe de "transferencias corrientes a Comunidades Autónomas" para el "desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales de su territorio". Son así mismo, Trabajadores Sociales los contratados por el Ministerio para definir los mecanismos de concertación, y para organizar y dirigir los efectivos técnicos que desde la Dirección General habilitaran asistencia técnica a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales para implantación de los Centros de Servicios Sociales y para evaluar la misma.

Los conceptos teóricos que en el marco de este Plan se definen, los modelos de estructuras de Servicios Sociales Comunitarios, los mecanismos de relación entre Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales, la apuesta municipalista, son algunas de las características de este Plan que tiene su origen en la experiencia de implantación de Servicios Sociales en el medio rural, puesta en práctica, recopilada y elaborada por Trabajadores Sociales.

6.3. Actividad editorial del Consejo Gral. de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Más allá de la organización de foros de debate, el Consejo General se ha preocupado por la edición del contenido obtenido en los mismos. Y es de reconocer las publicaciones generadas en los últimos años, que esta Entidad profesional ha editado, en las que lo relativo al medio rural adquiere un papel importantísimo.

Señalaremos las de mayor incidencia:

| SERIE | TÍTULO |
|--|--|
| Textos Universitarios | * Los Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo. |
| Documentos | * Dos documentos básicos en Trabajo Social. Estudio de la aplicación del informe y ficha social. * Un modelo de ficha social. Manual de utilización. * Servicio Social de ayuda a domicilio. I Jornadas Internacionales. * Los Servicios Sociales Comunitarios. * Los Servicios Sociales en el medio rural. * Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios. * Seguimiento de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores. |
| Cuadernos | * Relación entre Servicios Sociales y Sanitarios. * La formación en la gerencia de Servicios Sociales. * Voluntariado y Centros de Servicios Sociales. * La animación Sociocultural: una alternativa para la tercera edad. * Trabajo Social en los Servicios Sociales Comunitarios. |
| Revista de Servicios Sociales y Política Social. | * Varios artículos sueltos. * Municipio y Servicios Sociales (n.º 10). * Servicios Sociales en el medio rural (n.º 19). * V Jornadas de Servicios Sociales en el medio rural (n.º 26). |

7. MOTOR DE LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL.

7.1. En la Universalización de la Protección Social.

Es difícil encontrar en nuestro país, antes de los años ochenta, un asistente social trabajando en un pueblo. Parece ser que existieron algunas experiencias puntuales en los "poblados de colonización", en los años 60, de las que no ha trascendido ninguna aportación concreta¹.

El régimen franquista pone en marcha, en su última etapa, el "Estado Autoritario del Bienestar"², considerado como el legado y antecedente de nuestro actual sistema de servicios sociales³. Los servicios que se ponen en marcha en esa época mantienen una marcada tendencia centralizadora: grandes hospitales, universidades laborales... La beneficencia y la asistencia social se descentralizan tímidamente a través de gobiernos Civiles y Diputaciones Provinciales; pero, a su vez, ayudan a reforzar el centralismo de las capitales de provincia en detrimento de las zonas rurales. Nada nuevo aportó a la vida en los pueblos la racionalización administrativa de la Asistencia Social y los Servicios Sociales de la Seguridad Social mediante la creación del INSERSO (1978), en la Transición democrática de nuestro país.

El principio de universalización de las prestaciones sociales se fragua con la democracia, pero en las zonas rurales no nos enteramos hasta 1983. A partir de ese momento la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las recién creadas Comunidades Autónomas —que estrenaban Estatutos en los que se incluye la competencia en "Asistencia Social"—, y los municipios, hacen posible que unos técnicos bastante jóvenes y algo inquietos vayan apareciendo habitualmente por las zonas de los pueblos.

Los técnicos era, en su inmensa mayoría, asistentes sociales. La gente de los pueblos muy dada a observar, apreció como estos desconocidos pululaban por los pueblos —que se habían quedado vetustos y pequeños para asimilar el aumento de funciones de las corporaciones municipales—, ponían carteles y folletos, hablaban con alcaldes y concejales, convocaban reuniones de vecinos, visitaban domicilios privados y ofrecían su ayuda a cualquiera que fuera preguntado: "y tú ¿qué haces?"

Desde el año de 1989, es muy difícil encontrar un Ayuntamiento, por pequeño que sea, que no conozca que es un asistente o trabajador social⁴. Su presencia se ve reforzada normativamente por la aprobación en cada comunidad autónoma de leyes de servicios sociales; y al mismo tiempo, por el apoyo financiero y técnico que

permite el "Plan Concertado entre Administraciones Públicas para el desarrollo de prestaciones básicas" (a partir de 1988).

Los Servicios Sociales de Base o Comunitarios, las Unidades de Trabajo Social se implantan en un tiempo récord en el mundo rural. Una de dos: o se planificó y trabajó intensamente para introducir este nuevo sistema en una cultura que se duele describir como conservadora y poco dada a los cambios rápidos; o bien, el olvido y abandono secular de los pueblos hizo que éstos recibiesen cualquier servicio, por novedoso que fuera, como agua de mayo.

Hay que tener en cuenta que los otros dos sistemas de servicios de bienestar presentes en todos los pueblos —la educación general básica y la atención primaria de salud— tenían sus precedentes en el maestro de pueblo (y el reconocimiento de la educación obligatoria desde 1970 con la "Ley Villar Palasí") y la prestigiosa figura del médico rural.

Los trabajadores sociales fueron asimilados rápidamente por la gente de los pueblos, cuando antes, casi nadie había escuchado hablar de ellos ¿cómo sucedió?

Se puede afirmar que si el sistema de servicios sociales básicos se creó con el objetivo de ordenar la acción protectora e institucional de dichos servicios orientado a la universalización de la protección social; en ese caso, los trabajadores sociales han supuesto un medio, un instrumento, que ha posibilitado la ejecución de esa política social.

Su trabajo ha sido el de facilitar ese proceso, mediante la información y el ajuste de la demanda priorizando la atención a las personas y colectivos peor situados —pero sin olvidar por ello al resto de ciudadanos que también exigen su cupo de información y atención—.

7.1.1. El papel de la Información en la Extensión de la Protección Social

La información ha sido la cabeza de puente que establecieron los trabajadores sociales para acceder al mundo rural. Los vecinos de los pueblos empezaron a confiar en ellos porque, lejos del voluntarismo de algunos Secretarios de Ayuntamiento y Alcaldes, encontraron una forma seria de:

- Obtener o complementar los ingresos en caso de jubilaciones, invalidez, minusvalías, enfermedades o situaciones de extrema necesidad.

- Recibir un trato personalizado, respetuoso y comprensivo con su situación personal, no discriminatorio, que se preocupa por mantener el derecho

intimidad y confidencialidad —con la dificultad añadida de protegerla en los pequeños hábitats sociales de los pueblos—.

- Muy lejos de recibir una mera información puntual, los vecinos de los pueblos encontraron en su trabajador social un apoyo integral en todas las etapas necesarias para hacer valer el derecho a una prestación. No se ha tratado nunca de un trabajo meramente burocrático, como dicen las malas lenguas y los timoratos, sino de un apoyo en la gestión según la capacidad del demandante, con una base educativa que comentaremos más adelante, y practicando lo que en el mundo anglosajón denominan "advocacy"⁵.

- La "advocacy" o función de abogacía es la que asume el trabajador social cuando hace de intermediario entre el demandante de una prestación y la institución que podría proporcionársela. No es raro que en los pueblos, muchas personas con limitaciones culturales y educativas que se achican cuando entran en edificio público, deleguen en el trabajador social la defensa o el reconocimiento de algún derecho social. Es conocida la pesadez o impertinencia de estos profesionales desde el punto de vista de algunos funcionarios decimonónicos pendientes de reciclaje o jubilación; o su capacidad y habilidad negociadora, desde enfoques más positivos y democráticos.

- El trabajador social conoce todas las posibilidades que la comunidad tiene en cada momento para atender las expectativas que hemos enumerado y procura estar al día: normativa de prestaciones, servicios públicos, iniciativas sociales, centros de atención especializados..., y establece contactos con todo tipo de organismos prestadores de servicios de bienestar.

Tradicionalmente, el vecino de un pueblo podía encontrar un mayor o menor apoyo para atender sus necesidades socioeconómicas, dependiendo de la predisposición del cura, el médico, el maestro, el secretario del Ayuntamiento o el alcalde. Pero este apoyo, por muy buena que fuera la voluntad que lo respaldaba, siempre presentaba fuertes sesgos, dependiendo de la experiencia y de la costumbre que quién ayudaba, con criterios muy difusos y resultados dispares.

Cuando en el pueblo no se encontraba la respuesta a una de esas necesidades, lo habitual era desplazarse a la capital de la provincia para peregrinar por diferentes oficinas y mostradores, esperando "acertar" con el sitio adecuado.

La búsqueda de ayuda podía complicarse todavía. Basta que el problema familiar sea de múltiples causas, o haya desencadenado efectos que se enredan como una bola de lana; constituyendo lo que llamamos una familia multiproblemática. En la capital de la provincia, el vecino desplazado y atosigado por su situación se ve obligado a contar con su historia personal en diferentes despachos, encontrando respuestas parciales

en cada uno de ellos, saliendo con una nueva dirección y el nombre de otro funcionario. Ádua y poco gratificante tarea que todos hemos realizado alguna vez.

La información es, con todas las matizaciones que hemos hecho, una función más compleja que el mero hecho de contestar "con cualquier cosa" o "lo primero que se me viene a la cabeza". Informar es una acción muy seria. Esforzarse por hacerlo bien ayuda a diferenciar entre **repartir** y **universalizar**.

Repartir fue lo que se planteó la Seguridad Social con el famoso Complemento por Cónyuge a Cargo para los pensionistas por jubilación con las cuantías mínimas: "Quién se entere, ya vendrá a solicitarlo" parece que pensaron los responsables.

Los trabajadores sociales de los pueblos elaboraron y adecuaron el mensaje para que llegara a cualquier pensionista, por perdido que estuviera en una aldea, lejos de boletines o periódicos, y trabajaron para que pudiera hacerse efectivo este derecho.

Universalizar no es sólo aprobar normas, reconocer derechos —eso es el primer e importante paso—; después es necesario descodificarlos y volver a reelaborar en un mensaje que se adecúe a las capacidades y posibilidades de la población que debe beneficiarse. Por decirlo de una forma sencilla: que se puedan enterar los que más lo necesitan.

7.1.2. Ajuste a la Demanda.

Para garantizar que el reparto del gasto público suponga una auténtica redistribución de rentas, los trabajadores sociales se esfuerzan en completar los vacíos que muchas normas dejan, sobre todo cuando comienzan a entrar en vigor en lo referente a establecer prioridades para su concesión.

La variada casuística que se presenta en los servicios sociales de base, acumulada en informes sociales, junto con lo restringido de los recursos sociales, obligaba a los trabajadores sociales a proponer y consensuar baremos y criterios para establecer prioridades.

Ha sido, por lo generalizado del ejemplo, el caso del Servicio de Ayuda al Domicilio. Prestación transplantada desde una experiencia mínima y urbanamente desarrollada en exclusiva por el INSERSO en sus primeros años, pero que se generalizó, a través de la acción concertada, en los municipios rurales mediante servicios sociales básicos.

En algunos casos, los baremos propuestos llegan a plasmarse en Decretos de tipo de normas que homologan e igualan el acceso de los ciudadanos a un recurso.

aunque sean de municipios, provincias o comunidades autónomas diferentes. Pero en otras muchas propuestas, la falta de unas normas comunes crea desigualdad en la cobertura de una necesidad. Seguramente encontraremos perfiles de usuarios y niveles de cobertura diferenciados en prestaciones como el Servicio de Ayuda al Domicilio o del Salario Social según la comunidad autónoma, e incluso en cada provincia.

Queda expuesta aquí nuestra visión sobre las aportaciones de los trabajadores sociales rurales, como instrumentos de la política social, en la universalización de la protección social, mediante la información y el ajuste de la demanda.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el de la valoración que, desde la política social, se pueda hacer de ese proceso de universalización, en el cual existe "una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad son protegidos por un nivel protector de subsistencia —el de tipo asistencial— cuando no quedan excluidos a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados de protección⁶.

Los trabajadores sociales, desde los servicios sociales básicos, debemos aportar nuestro granito de arena para colaborar en la generación de políticas más activas que aseguren la integración de la gente en la sociedad y el trabajo. Si hemos obtenido cierta credibilidad entre los ciudadanos como gestores de prestaciones y servicios asistenciales; ahora debemos buscar el prestigio —en el sentido de realce, estimación, buen crédito— de nuestra ocupación, haciendo valer la capacidad para prevenir o evitar la exclusión de las personas de nuestra comunidad.

7.2. En la Articulación del Territorio.

El advenimiento del sistema democrático abrió en España numerosas posibilidades para redefinir los perfiles y las funciones del territorio que ocupamos: la creación de Comunidades Autónomas como entidades territoriales y administrativas; la revitalización de los municipios; las posibilidades estratégicas de las zonas fronterizas; la articulación de los ejes atlántico, pirenaico y mediterráneo en torno a la Unión Europea, podrían ser las más significativas.

7.2.1. Las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública.

El acuerdo de la concertación entre los tres niveles de la administración de nuestro país fue el punto de partida para la creación del sistema público de servicios sociales. Para que los 8.081

municipios españoles tuvieran unidades de trabajo social fue necesario que la administración central planificase y promoviese las bases del nuevo sistema; que una joven administración autonómica lo apoyase de forma consistente, legislando y apoyando técnicamente, y que los ayuntamientos aceptasen su papel básico en la organización del nuevo sistema, admitiendo en su seno a los nuevos técnicos.

7.2.2. El Municipio.

En los pueblos, el trabajador social ha contribuido a enriquecer los servicios municipales ocupándose de un área que, hasta hace diez años, estaba dejada a su suerte. La atención a las necesidades sociales tiene su espacio en el ayuntamiento, como lo tienen las infraestructuras municipales, el abastecimiento de agua, la recogida de basuras, la sanidad o la enseñanza.

7.2.3. La Comunidad Autónoma.

La marcada orientación municipalista de los servicios sociales no ha impedido que, al mismo tiempo, los trabajadores sociales contribuyan a hacer llegar el hecho autonómico a las zonas rurales. Sus desplazamientos a las capitales de provincia para reuniones de coordinación y asesoramiento con las delegaciones de administración autonómica o las diputaciones provinciales, en otros casos, han servido para canalizar hacia los pueblos la promoción de numerosos programas, campañas de prevención, prestaciones y servicios, subvenciones, así como legislación promovida por las comunidades autónomas.

7.2.4. Las Comarcas.

Las limitaciones de los municipios rurales, tomados de uno en uno, saltan a la vista de cualquiera que viva en alguno de ellos durante un tiempo: el aislamiento, el potencial humano, las reducidas posibilidades para el intercambio y las interrelaciones sociales, la dificultad para rentabilizar cualquier inversión en servicios, la falta de los sectores de producción tradicionales (agricultura, ganadería, pesca, minería).

Una de las vías de desarrollo para el mundo rural, que se manejan estos últimos años, pasa por concebir estratégicamente las comarcas o agrupaciones

poblaciones. Esta estrategia consiste en obtener una visión integral de sus debilidades, fortalezas, peligros y potencialidades; y, a continuación, planificar las actuaciones, principalmente de tipo económico, en torno a cierta **sinergia** comarcal.

La contratación de muchos trabajadores sociales depende de la agrupación de pequeños pueblos. Esto ha sido posible porque los responsables municipales están haciendo el esfuerzo de vencer viejos recelos y rencillas seculares para mancomunarse, o simplemente, firmar convenios de colaboración entre ellos.

Una vez sobre el terreno, la misma dinámica de los trabajadores sociales, esforzándose por implantar las nuevas prestaciones básicas, ha generado en los municipios la necesidad de ponerse de acuerdo para poder crear y mantener servicios comunes: servicios de ayuda a domicilio, viviendas tuteladas, educadores sociales, actividades de animación sociocultural, etc...

Además, no hay que olvidar cómo los servicios sociales siguen constituyendo una importante "reserva de puestos de trabajo".

Son frecuentes las actividades que los trabajadores sociales han diseñado para ser ejecutadas comarcamente: excursiones, viajes de vacaciones, campamentos juveniles, campañas de prevención, encuentros comarcales de mujeres, viejos, jóvenes... En estos casos, los municipios no han llegado a plasmar formalmente su colaboración; pero se contribuye a mejorar la comunicación entre la gente de los pueblos, a conocerse mejor. Se trata de ampliar los espacios cotidianos de interrelación, fomentando una mayor diversidad de actividades a la vez que se acumula o fortalece una cultura comarcal.

En resumen, el trabajo social en el medio rural ayuda a fomentar fórmulas para la prestación de servicios que no podrían desarrollarse de otra forma. Los esfuerzos de mancomunados de los municipios, o cualquier otra fórmula jurídica que se utilice, son instrumentos imprescindibles para mejorar la vida en los pueblos, para crear servicios diversificados y eficientes.

3. En la Política Social Municipal

Descubrir la evidencia de políticas sociales explícitas en los pequeños municipios rurales es una labor harto complicada.

Si algún investigador con paciencia, buceando en las actas de los plenos municipales, podría atreverse a articular qué líneas o principios orientan la política social, no muy consciente o dirigida en este campo, de los esforzados ediles

7.3.1. El destierro de la beneficiencia.

En un principio, a los ayuntamientos rurales les vino bien la incorporación de trabajadores sociales. Con ellos, llegaban nuevas formas de trabajo que introducían, junto con su metodología, el marco normativo de los nuevos y ambiciosos derechos sociales de la Constitución de 1978.

Al tiempo que algunos de esos derechos se estaban desarrollando normativamente, volviéndose accesibles a todos los ciudadanos y exigibles con todas las garantías procesales y jurídicas..., también iban desterrándose las antiguas formas benéficas y graciabiles con las que se atendía únicamente a aquellos vecinos que más lástima daban.

Los ayuntamientos estaban encantados con el decrecer de los acogidos al padrón municipal de beneficiencia, lo que eliminaba gestiones burocráticas y cargas económicas destinadas a la asistencia médica y farmacéutica.

Quizá algún edil no quedó tan conforme por no poder informar directamente sobre las solicitudes de las antiguas pensiones del FONAS, en ese momento denominadas FAS.

Lo cierto es que los trabajadores sociales ejercieron un papel decisivo para eliminar **de facto** la beneficiencia municipal, ayudando a crear en el vecino de los pueblos, y en sus representantes, un cambio cualitativo de la imagen de la marginación y la pobreza.

El mundo rural comenzó a apreciar que, en vez de recursos marginales para marginados, existían recursos normales para cualquier persona que lo precisara.

Desde luego que ésto no se produjo de forma automática ni completa. La supresión de la beneficiencia no fue acorde con las nuevas necesidades sociales. Hasta la implantación de los "salarios sociales", los medios para trabajar con alguien que hubiera agotado el subsidio de desempleo o que presentaba serias dificultades para incorporarse al mercado de trabajo eran prácticamente inexistentes. Aún hoy en día se encuentran serias dificultades.

En la actualidad, por ejemplo, es difícil garantizar una atención digna a enfermos mentales en su comunidad y en su medio familiar. La reforma psiquiátrica no se ha preocupado por desarrollar recursos intermedios, con lo cual se genera el problema de los "nuevos crónicos".

7.3.2. Seguimos sin planificación local.

Tampoco se ha avanzado mucho más. Hemos contribuido a poner al día a los responsables municipales en cuanto a las nuevas líneas generales que está tomando la acción social, familiarizándoles con la terminología del sector y aclarando la finalidad de cada una de las nuevas prestaciones o servicios que van surgiendo, corrigiendo errores en su interpretación que, por cierto, suelen ser muy frecuentes.

Pero no existe todavía entre los miembros de las corporaciones municipales una auténtica necesidad de planificar la atención de las necesidades sociales. No se planifica a corto, medio o largo plazo; y mucho menos con una visión integral de lo que se necesita en el pueblo o la comarca. El referente suele ser la política que marca la Comunidad Autónoma correspondiente, con modelos que, en ocasiones, no se ajustan a la realidad rural, o que responden a una jerarquía de necesidades peculiarmente urbana.

La demostración más palpable de la falta de planificación municipal en cuestión de servicios sociales es la ausencia de partidas económicas consolidadas en los presupuestos que anualmente elaboran los ayuntamientos.

Es cierto que la incorporación de trabajadores sociales ha obligado a incrementar el gasto público de los ayuntamientos en servicios sociales; pero en los pequeños pueblos, esos gastos no se han consolidado y dependen totalmente de la financiación anual de las Comunidades Autónomas y de la vigencia del Plan Concertado del Ministerio de Asuntos Sociales.

De la misma forma, la presencia de los nuevos perfiles profesionales, así como de algunas prestaciones básicas, no dejan de presentar una gran provisionalidad y adaptación a la coyuntura.

Mientras no se afiance la cobertura económica del sistema de servicios sociales en las zonas rurales, mal se podrá pensar en planificar políticas sociales municipales. Mucho menos, trabajar en la línea que, una vez más, apareció en las "V Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural": "Consideramos vital que se integren dentro de proyectos de desarrollo rural más amplios cualquier plan de desarrollo específicamente destinado a cualquier colectivo o grupo **necesitado**. En este sentido, teniendo como punto de referencia el medio rural, no considerar en la tarea planificadora del Trabajo Social lo que va a implicar en el futuro más inmediato la reforma de la PAC (Política Agraria Comunitaria), conllevaría al fracaso de cualquier medida implementada con la mejor voluntad"⁸.

Los profesionales de los servicios sociales llevamos años insistiendo en la necesidad de planificar; pero no hemos convencido. Tenemos por delante el reto de aflojar una planificación adaptada a las necesidades sociales de los municipios y comarcas en las que trabajamos.

8. LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS/USUARIOS.

Antes que el Consejo de Ministros del 15 de noviembre de 1991 adoptase el acuerdo para el desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado, circulaban entre los trabajadores sociales de los servicios sociales de base rurales algunas convicciones acerca de cómo debían relacionarse con los ciudadanos en el desempeño de su trabajo.

Convicciones como la de estar contribuyendo a "acercar la administración al ciudadano", "ser un profesional muy accesible al ciudadano", o la insistencia en la "coordinación con otros órganos de la administración", han servido de principios para guiar las actuaciones de los primeros trabajadores sociales rurales.

Obviamente, estos criterios no surgieron por inspiración divina. Más bien eran influencia directa del principio de descentralización plasmado en la Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía y en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, así como en las propuestas concretas de P. de las Heras y E. Cortajarena⁹.

8.1. Acercando la Administración al Ciudadano...

Si hay un ciudadano que, tradicionalmente, ha tenido que dedicar casi todo un día para realizar una gestión administrativa, ese suele ser el habitante de los pequeños pueblos. Tramitar un documento, conseguir información o recibir algún tipo de servicio público quizás sean el motivo principal de los desplazamientos a la ciudad.

El primer acercamiento que se ha conseguido con los servicios sociales básicos es, ante todo, físico. Los trabajadores sociales son los que se desplazan habitualmente a los pueblos más pequeños. Reciben a la gente en dependencias municipales —centros sociales donde los hay— que son los más accesibles posible, tanto por proximidad como por eliminación de barreras arquitectónicas. Si es necesario, la visita a domicilio del profesional evita esfuerzos costosos a ciudadanos con deficiencias físicas graves.

El ciudadano, sin moverse del pueblo, reduce su incertidumbre sobre una amplia gama de cuestiones, realiza gestiones con la intermediación del trabajador social y tiene posibilidad de recibir nuevos servicios y de reclamar o proponer otros.

Y cuando tiene que ir a la ciudad, en muchos casos va mejor dirigido, mediante ese mecanismo que profesionalmente llamamos derivación.

La derivación es una forma responsable de guiar al ciudadano por los vericuetos de la administración y los servicios públicos. Supera con mucho la idea de librarse o quitarse de encima a un ciudadano. Un buen trabajador social de base es aquel que se ha fabricado una completa guía de recursos y sabe canalizar la mayoría de las demandas que le realizan para las que él no tiene una solución o respuesta directa.

Actuando de esta forma, los trabajadores sociales han favorecido la accesibilidad de los habitantes del medio rural a otros sistemas de protección social: "El asistente social se convierte en el agente multi-uso facilitando información a la población y ahorrándole engorrosas gestiones, supliendo así la falta de descentralización y aproximación al usuario por parte de dichos Organismos (vivienda, trabajo, Seguridad Social, etc...)"¹⁰.

8.2. Profesional accesible al ciudadano.

El segundo instrumento para poner la administración al servicio de los ciudadanos es el toque de calidad humana que los trabajadores sociales son capaces de imprimir en sus actuaciones. Lo aprenden en su período de formación y lo han demostrado en el medio rural, al ajustar su organización del trabajo a las peculiaridades de ese medio.

Los servicios se hacen humanos cuando se desarrolla una información personalizada, haciendo accesible el lenguaje administrativo, propiciando una relación horizontal entre el profesional y el usuario, adaptando los horarios de trabajo a las necesidades de estos últimos, propiciando información con una visión integral de las necesidades o demandas, eliminando barreras burocráticas y agilizando las respuestas cuando surgen auténticas urgencias sociales.

La imposibilidad de proveer al mundo rural con la cantidad y diversidad de servicios que tiene una ciudad puede verse compensada por unas relaciones más estables y continuas entre el trabajador social y el usuario, sin colas ni listas de espera, evitando las duplicidades que el rápido crecimiento de todo tipo de servicios organizados ha generado en las ciudades.

El control social de los pueblos y la inmediatez de todas las partes implicadas en el caso posibilita al profesional una información completa y llena de matices al poco tiempo de iniciar cualquier intervención. Esto nos ha obligado a respetar rigurosamente el secreto profesional, al tiempo que se manifiestan algunas deficiencias en los sistemas de recogida de información exportados del medio rural.

8.3. "Tenemos que coordinarnos".

Con esta insidiosa frase, tanto los trabajadores sociales, como los que tienen que trabajar a nuestro lado, acabamos obsesionados con la necesidad de concertar medios y esfuerzos para una acción común.

Llegamos más tarde, pero hicimos un gran esfuerzo por aproximarnos e implicar en nuestro trabajo a los secretarios de ayuntamientos, a los médicos y personal de atención primaria de salud, a los maestros... No se trata de encuentros esporádicos por la calle o en el bar, para comentar algún caso particular. La aproximación a otros profesionales habituales en los pueblos es una exigencia básica para hacer trabajo social.

Reuniones o encuentros periódicos, contactos habituales para el intercambio de información, colaboración para elaborar diagnósticos, criterios comunes para afrontar un caso o problema, e incluso la preparación de algunos proyectos y actividades comunes..., han contribuido a acercar entre sí a los escasos profesionales cualificados que las administraciones públicas tienen en los pueblos.

La experiencia está demostrando que la coordinación de los profesionales en el mundo rural es cuestión de voluntad, tanto de esos profesionales como de los que dirigen las instituciones, más que de regulaciones y normativas. Ningún decreto conseguirá que exista una auténtica coordinación entre un médico, un maestro y un trabajador social si éstos no la valoran como un instrumento necesario para mejorar su trabajo.

Los trabajadores sociales rurales aún tienen mucho que trabajar en esta línea, pues es una condición "sine qua non" para atender las necesidades sociales, tal como lo enunciaron los representantes de la División de Asuntos Sociales de la ONU a una consulta realizada por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de nuestro país en enero de 1978: "Los miembros de la Consulta encontraron una base común en el principio básico de que la organización y administración de los servicios sociales [...], deben estar inspirados en una preocupación primordial en lo relativo a las necesidades y esperanzas de los beneficiarios, y que cualquier otra consideración ya sea en términos de restricciones profesionales o institucionales, procedimientos establecidos, tradiciones o división de competencias, debe ocupar un segundo lugar en relación con este objetivo primordial".

9. UN TRABAJO DE FONDO: EDUCAR CIUDADANOS.

Educar es una acción más amplia que la transmisión de conocimientos, articulados a través de un sistema frontal y planificado. Existe una tendencia general a confundir enseñanza y educación, de forma que se da por supuesto que cuando una persona ha acabado su período de enseñanza también ha finalizado su educación.

La educación es una necesidad social básica: "La educación es necesaria para la supervivencia individual, en el sentido de que todo individuo requiere ser educado para lograr la adaptación que le permite cubrir sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades en un grupo social"¹².

El ímprobo esfuerzo del trabajador social para educar a los ciudadanos a través de los servicios de base no ha obtenido hasta ahora el reconocimiento explícito que merece.

Los matices de esta educación son numerosos, y reseñamos algunos a continuación. Pero no hay que olvidar que, por principio, el trabajo social no busca solamente paliar situaciones puntuales de necesidad. Eso es caridad o beneficencia, y sus limitaciones están más que demostradas desde finales del siglo pasado. El trabajo social nació en un ambiente de reformismo social en el que la educación, concebida como necesidad social básica, impregnó toda su filosofía y metodología de trabajo.

* Educando al ciudadano en el manejo de la burocracia.

La existencia de un cierto nivel de burocracia es una garantía para que el ciudadano pueda reclamar sus derechos. El trabajo social realizado en los pueblos percibió esta realidad a sus habitantes, quitándole la rigidez de las ventanillas y la pereza de instancias, formularios y certificaciones.

Dentro de las estrategias de humanización de la administración pública que hemos comentado antes, ésta es otra de sus manifestaciones. Curiosamente, hoy nos quejamos del exceso de burocracia que manejamos, como si no nos hubiéramos enterado que existen la informática, técnicas para estandarizar los procesos o una vía de procedimiento administrativo más ágil.

La burocracia es una realidad, y los trabajadores sociales deben seguir luchando por acercarla al medio rural y hacerla más dirigible a los usuarios. Sin un conjunto de funciones y trámites destinados a la ejecución de una decisión administrativa ¿cómo podemos garantizar a nuestros usuarios un acceso equitativo a la redistribución justa de las prestaciones sociales?

La población rural se ha acostumbrado a ver a la administración pública como algo que les pertenece y, en consecuencia, a utilizarla como un derecho más.

* Educando para la democracia.

A pesar de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, con la implantación de los servicios sociales de base, muchos trabajadores sociales pudimos comprobar como la democracia, para muchos habitantes del medio rural, se reducía a ejercer el derecho al voto.

A través de nuestro trabajo, muchas personas han ido aprendiendo a exteriorizar sus opiniones sobre los servicios que reciben o a exigir otros nuevos. También conocen mejor, no sólo los derechos a los que pueden acogerse, sino los mecanismos a través de los cuales pueden hacerlos tangibles.

Desde denunciar malos tratos, exigir mejores servicios, frenar abusos de autoridad, erradicar la actitud sumisa del ciudadano que recurre a la administración..., a potenciar asociaciones con objetivos, organización y funcionamiento democráticos. Quien haya asesorado a los equipos directivos de las asociaciones de tercer edad captará lo que queremos decir. Pero a nadie se le escapa lo que significa trabajar en equipo con personas que han pasado una larga vida bajo regímenes no democráticos.

* Educando a partir de las deficiencias de los sistemas formales de enseñanza.

¿Qué ocurre cuando el derecho a la educación no es más que un derecho formalizado, superficial?

"Pues que de la institución encargada de la educación salen individuos deficientemente educados, deformados, incluso aunque puedan resultar brillantes socialmente, inadaptados, con lo que la necesidad social queda insatisfecha y se crean condiciones de generar problemas sociales. Problemas cotidianos del Trabajo Social"¹³.

En el hábitat rural se produce una constante y drástica selección que le priva de aquéllas personas que alcanzan un mayor nivel de estudios. La mayoría de los hijos que consiguen una titulación universitaria ponen sus expectativas de desarrollar su carrera profesional en las ciudades.

En los pueblos quedan jóvenes poco motivados por mejorar su formación, los que dejan sus estudios en cuanto tienen la primera posibilidad de trabajar como jornaleros, o ayudar en la misma hacienda familiar.

Son abundantes las situaciones en que los padres, con unos ingresos demasiado parcos para financiar los estudios de sus hijos fuera del pueblo, transmiten a éstos la cultura del trabajo inmediato, es decir, acogerse a la primera oferta de trabajo que salga.

Las familias que se dedican al pastoreo, los jornaleros agrícolas, los que se dedican a pequeñas obras de albañilería, tienen una pronta predisposición a introducir a los hijos en la ocupación familiar.

En aquellos pueblos donde existen fábricas textiles o de transformación agroalimentaria, a las adolescentes de dieciseis años se les oferta una alternativa remunerada, preferible a continuar con una formación de salida profesional incierta.

La falta de cualificación profesional y el impacto de las crisis en el medio rural amenaza permanentemente a este tipo de jóvenes con dejarles muy pronto en el paro.

En los servicios sociales de base va siendo frecuente trabajar con jóvenes que responden a este perfil, sobre todo cuando forman familias causadas por embarazos prematuros. Junto a éstos, los trabajadores sociales estamos contribuyendo a educar a personas que no tuvieron siquiera opción a completar una educación básica. Es frecuente encontrarse con mujeres inteligentes que, relegadas por los valores tradicionales a la atención de la casa y el cuidado de los hijos, privadas de toda enseñanza o que sólo saben leer y escribir, subestiman sus posibilidades. Animadas por el trabajador social o integradas en alguna actividad promovida por los servicios sociales, han encontrado estímulos suficientes para desempeñar alguna ocupación, asumir una concejalía o dirigir una asociación.

Tampoco hay que olvidar el esfuerzo y la convicción desarrollada por los trabajadores sociales para que personas con ligeras deficiencias mentales, "border line" o enfermos mentales dejen de ser "el tonto del pueblo" o un "loco", sólo útiles para la burla. El nivel de intervención es doble: con la persona afectada, para descubrir y potenciar sus capacidades, y con su familia, vecinos, para modificar actitudes.

Colaborando para mejorar la educación formal.

Trabajar con aquellas personas que han fracasado o no han tenido la ocasión de completar satisfactoriamente unos estudios es un aliciente para que el trabajador social recupere el concepto de una enseñanza educativa que, sin negar la instrucción, la incluyéndola en el marco más amplio de la educación.

Los medios que habitualmente se utilizan en los servicios sociales rurales parten de la colaboración con los centros educativos para desarrollar campañas de prevención (drogodependencias, sexualidad, etc...); sin olvidar el apoyo a cualquier programa de educación de adultos que salga adelante en la comunidad.

10. PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

10.1. Una contribución evidente: El Aumento de la Participación.

Uno de los primeros retos que afrontaron los trabajadores sociales en su incorporación al medio rural fue el estimular la participación de los vecinos, no con finalidades lúdicas o festivas, que ya tenía bastante tradición y solidez, sino hacia objetivos relacionados con la autoayuda y la promoción de colectivos.

Las tareas emprendidas en este sentido se pueden detallar pormenorizadamente incluso con efectos secundarios no deseados.

* **Afloramiento de liderazgos:** Búsqueda, motivación y preparación de líderes naturales. En ocasiones, esos líderes se han transformado en activistas que han utilizado las asociaciones, como plataforma para mejorar su situación individual incrementando su prestigio, influencia, acceso a otros niveles de la administración, etc...

* **Provisión de recursos:** habilitación de centros sociales u otras infraestructuras municipales y aproximación a las políticas de subvenciones iniciadas por comunidades autónomas y diputaciones provinciales.

Los trabajadores sociales han llevado las convocatorias de todo tipo de subvenciones hasta los pueblos más pequeños, lo que les ha posibilitado acudir a convocatorias en igualdad de posibilidades que las asociaciones de las ciudades. Apoyo técnico para el diseño y presentación de proyectos subvencionables.

* **Asesoramiento para la constitución y funcionamiento de las asociaciones:** Familiarizar a colectivos sin tradición asociativa sobre los pasos a dar desde que surge una iniciativa hasta el funcionamiento regular y transparente de la organización.

* **Dignificar la imagen de algunos sectores con tendencia a ser infravalorados en el medio rural.** La tercera edad o las mujeres que trabajan en la casa de la hacienda familiar fueron colectivos prioritarios hacia los que se dirigió la promoción del asociacionismo rural.

La proliferación generalizada de este tipo de asociaciones ha producido efectos positivos en las comunidades rurales y en los colectivos mencionados. Pero también se han dado experiencias negativas, en las que algunos grupos se han "guetizado", o han pugnado con redes de solidaridad vecinal ya existentes.

10.2. Retos pendientes para estimular la participación.

* La Juventud Rural.

Nos sigue preocupando el colectivo de los jóvenes rurales, no tanto por su marginación como por ser una especie en vías de extinción. No es fácil estimular la formación de grupos de autoayuda entre los jóvenes. La tasa de participación asociativa de los jóvenes en las zonas rurales de menos de 2.000 habitantes es del 27%. De este porcentaje, las tres cuartas partes (78%) de los asociados pertenecen a asociaciones deportivas, culturales y recreativas.

El más del 60% de jóvenes no asociados en las zonas rurales aducen tres razones principales: la falta de tiempo, la falta de asociaciones en su lugar de residencia, y no conocer a nadie que esté en una asociación¹⁴.

* El Modelo de Participación.

En el momento presente, debemos asumir el reto de contribuir a superar el modelo de asociacionismo que hemos ayudado a crear.

A las limitaciones de unas asociaciones aisladas, competitivas entre sí, dirigidas por el activismo o la rutina, que supeditan sus actuaciones a la consecución de subvenciones, cerradas en sí mismas, con unos objetivos basados en promocionar actuaciones difusas y fiestas que rayan en lo folclórico¹⁵..., debemos aportar el paradigma de los nuevos movimientos sociales, el "tercer sector" de Offe¹⁶, pero adaptado a la realidad del mundo rural.

Es importante contribuir a que las organizaciones intermedias surgidas de los movimientos sociales lleguen a creerse que son una parte fundamental para acceder a la Sociedad del Bienestar, junto con el Estado y el mercado.

La dinámica de esos movimientos sociales suele estar formada por cuatro elementos comunes, perfectamente asumibles por el mundo rural:

Redes informales de interacción.
Experiencias y solidaridad compartidas.

- Acción colectiva desarrollada en áreas de conflicto.
- Acción que se desarrolla fuera de la esfera institucional y de los procedimientos habituales de la vida social¹⁷.

En definitiva, el trabajo social en el medio rural debe acercarse al fenómeno de los movimientos sociales entendidos como procesos de construcción de la realidad social. Y debe ayudar a que esos procesos cristalicen en proyectos apoyados e impulsados por los diferentes sujetos sociales que coexisten en la sociedad.

Bajo este prisma, los Consejos de Participación que promueve la administración pública por decreto (Consejos de la Juventud, de Tercera Edad, de Servicios Sociales), y que tan escasamente se han desarrollado en las zonas rurales encontrarían un sentido pleno.

11. PROMOVER Y GENERAR EMPLEO

11.1. Las Nuevas Profesiones.

En el trabajo solitario o el aislamiento profesional, los trabajadores sociales rurales denuncian el origen de numerosas limitaciones para realizar una intervención social global y eficaz.

Junto a la detección de necesidades y la reivindicación de recursos propio de ese perfil profesional, el auge del Estado de Bienestar Social en España durante la primera década democrática, las políticas redistributivas potenciadoras de servicios sociales y la corresponsabilidad de los diferentes niveles de la administración pública, son circunstancias que se han sumado para crear una amplia y ambigua malla de nuevas profesiones en el ámbito de los servicios sociales básicos: auxiliares de hogar o trabajadoras de familia, animadores socioculturales y educadores sociales son los más generalizados.

Se han generado abundantes puestos de trabajo y existen expectativas de seguir en aumento. Si bien, estas ocupaciones ya nacen bajo los auspicios de la incómoda polémica sobre la nueva concepción del trabajo: inestabilidad laboral y contratos de tiempo parcial, de media jornada o por horas (¿reparto del trabajo o precarización laboral?).

Casi todas esas plazas, en el medio rural, dependen de programas anuales de renovación presupuestaria para el siguiente ejercicio económico es una incógnita.

Lo cierto es que el trabajador social tiene una buena predisposición para pasar a otras profesiones: permiten romper el aislamiento, enriquecen el trabajo

proyectos, además de aumentar la oferta de servicios a la población. Incluso muchos de los que se incorporan como educadores o animadores son recientes diplomados en trabajo social que encuentran ya saturado el perfil profesional propio.

Sin embargo, en los pocos años de incorporación de las nuevas profesiones también se han manifestado algunas deficiencias: "La tendencia de los servicios sociales básicos, en estos últimos años, ha sido la de contratar a diferentes profesionales para atender diferentes necesidades.

A raíz de los conflictos o déficits que este modelo está planteando, se persigue constituir equipos de trabajo, reivindicando la coordinación como transición hacia ese objetivo"¹⁸.

11.2. Personas difíciles de integrar en el mundo laboral.

Vivir en una zona rural va generalmente unido al hecho de convivir con sectores productivos en vías de reconversión y regresión de puestos de trabajo: pesca, minería, ganadería o agricultura. Todo el mundo rural está sufriendo un período de reconversión.

La población ocupada en la agricultura ha ido disminuyendo rápidamente en las últimas décadas. De dos millones seiscientos mil ocupados en 1977 (el 21,12% de la población ocupada en aquel momento) se ha pasado a un millón doscientos cincuenta mil en 1992 (el 10,1% de la población ocupada)¹⁹.

En consecuencia, dos lacras siguen asolando el mundo rural: el paro y la migración.

Existen en España estudios sobre los efectos psicopatológicos que provoca el paro en la población²⁰. Las depresiones, la neurosis, las toxicomanías y el alcoholismo, la somatización de los problemas, los malos tratos..., caracterizan a muchos usuarios de los servicios sociales de base rurales en edad de trabajar.

Estos síntomas corresponden no sólo a problemas psicológicos, sino también a factores sociales que contribuyen a que el paro y marginación se alimenten mutuamente.

Aparecen patologías sociales que contribuyen a profundizar en una sociedad dual en la que los parados de los pequeños pueblos están en el peor lado: descualificación profesional, trabajo precario, eventual y mal remunerado, pensiones de infrasubsistencia, y el estigma social que el celoso y estrecho control social impone.

No hay que olvidar como los efectos psicológicos del desempleo "se producirán con mayor intensidad en los individuos cuyo grupo social referencial y de referencia tengan del trabajo una estimación muy fuerte"²¹.

La tradicional austeridad y rigor de la gente que subsiste trabajando la tierra y cuidando el ganado ha hecho que el trabajo sea un valor fuertemente consolidado en las zonas rurales.

Quien no tiene trabajo es prontamente catalogado como vago. Si se le atribuye el consumo de drogas o alcohol es un vicioso. Si presenta alguna patología mental, bien como causa, o bien como consecuencia de su falta de trabajo, es un loco. Si sus capacidades están limitadas por una ligera deficiencia mental, entonces es el tonto del pueblo.

Hacer trabajo social no consiste en estos casos en parchear o paliar. Es una labor lenta, que exige sensibilidad social para avanzar más allá de los prejuicios de cada comunidad y de la realidad estructural a la que nos enfrentamos.

Hay que dedicar mucho tiempo para trabajar con estas personas y sus familias, elaborar historias de vida, conocer a fondo su patología y contrastarla con los informes de los especialistas adecuados a cada caso, trabajar sobre sus expectativas y motivaciones, convencer a sus vecinos y posibles contratadores, acercarlos a los escasos recursos formativos del medio rural.

No existen datos sobre cuántos ex-toxicómanos, jóvenes sin casi estudios, enfermos mentales en vías de recuperación o ex-reclusos en vías de reinserción han ido integrándose en el mercado de trabajo gracias al apoyo de los servicios sociales de base. Lo cierto es que, con cada una de las personas que se consigue un objetivo, se da un gran paso en la valoración de los habitantes de los pueblos sobre su propio potencial humano.

Los salarios sociales pueden llegar a ser un importante mecanismo de integración social y laboral. Su implantación en nuestro país es reciente y muy diversa en cada comunidad autónoma.

Los trabajadores sociales debemos investigar sobre sus posibilidades. Hay que dedicar tiempo para el diseño de programas de inserción laboral, adaptándolos a la realidad de las zonas rurales, y en el seguimiento y apoyo de los acogidos a este tipo de recurso.

Uno de los principales obstáculos que se están encontrando es la diversidad de perfiles de los usuarios, la heterogeneidad de los beneficiarios del salario social. "Algunos son capaces de trabajar por un poco de apoyo. [...]. Sin embargo, otros se encuentran gravemente desocializados. Para ellos trabajar es imposible al menos directamente. Se dirá entonces que son objeto de la inserción social, pero en esta distinción se corre el riesgo de encubrir un tratamiento que funciona a velocidades..."²².

11.3. Escasa aportación en la creación de empleo social.

Cuando el trabajo social se ejercía sin el apoyo de una red de recursos sociales, potenciar el cooperativismo se valoraba como un instrumento importante para el desarrollo de la comunidad.

Esta tendencia no ha cuajado en los servicios sociales de base. La prioridad ha sido trabajar con sectores de población que, no por desasistidos, dejaban de ser numerosos y representativos del medio rural. El más emblemático de ellos, la tercera edad; precisamente un sector completamente relegado del mundo laboral.

El déficit en la dedicación para potenciar el empleo social ha contribuido a que no aparezcan agentes de desarrollo local o perfiles semejantes que, en la práctica, no están avanzando mucho más de lo que hicieron los servicios sociales.

Los intereses de las administraciones públicas y de los profesionales deben confluir en una misma línea de generación de empleo en el mundo rural, sobre todo en el autoempleo.

Los trabajadores sociales debemos completar nuestra formación en los aspectos jurídicos, económicos y empresariales del empleo social para desarrollar experiencias fructíferas en este terreno.

La metodología, experiencia y filosofía del trabajo social aprendidas en la formación básica de la disciplina, la formación complementaria en técnicas técnicas a la que muchos profesionales están accediendo, y unos conocimientos sólidos en los terrenos antes señalados, pueden propiciar interesantes iniciativas de integración laboral en las zonas rurales.

LOS EQUIPAMIENTOS SOCIALES: ALGO TANGIBLE.

El progresivo abandono de los pueblos en las décadas predemocráticas, allí donde el turismo costero no se había podido explotar, había contribuido a un gran deterioro de las infraestructuras municipales.

Frente a las necesidades generadas por el sistema democrático, los ayuntamientos se quedaron pequeños y obsoletos. Las escuelas, en precario. Los consultorios reducidos a su última expresión. Convocar una asamblea de vecinos o a una reunión de personas en un local mínimamente digno era, en muchos casos, una tarea titánica.

La incorporación de trabajadores sociales al medio rural no se simultaneó con la habilitación de los equipamientos sociales adecuados.

Pero hacer un trabajo social con vocación comunitaria necesita, como herramienta básica, locales: salas y despachos para reunirse, entrevistarse, realizar talleres, cursos...

Por esta necesidad, el trabajador social se ve impelido a movilizar los recursos ociosos en aquellos municipios en los que existían, o a colaborar con el ayuntamiento en la búsqueda de la financiación que permita poner en marcha los equipamientos adecuados.

En esta línea, por sintetizar la diversidad de los recursos existentes —diversos pero no numerosos— y establecer una red básica de equipamientos que el medio rural estaba necesitando, en las IV Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural se identifica y debate sobre una tipología básica de los mismos: los Centros de Servicios Sociales, el alojamiento alternativo, y los centros de relación.

El criterio general por el que nos hemos guiado ha sido el de universalizar este tipo de equipamientos, ya que se ha llegado a considerar como un instrumento básico de la política social en el medio rural.

Otros criterios complementarios, en los que los trabajadores sociales del sector tomamos prontamente conciencia, son la necesidad de adaptar los nuevos equipamientos sociales a las necesidades y características de los municipios y comarcas.

Para ello, demandamos una planificación coherente para la implantación progresiva y homogénea de los equipamientos. Al mismo tiempo, se hacían llamadas a la creatividad, la imagen, la participación de la gente para adaptar cada proyecto a sus necesidades reales.

Nos ha preocupado de forma especial que los residentes en zonas rurales puedan optar entre distintos modelos de residencia, incentivando los medios para que, en medida de lo posible, las personas permanezcan lo más próximos a su entorno.

A pesar de tener estos criterios meridianamente claros y trabajar en esta línea no son pocos los trabajadores sociales que, habiendo contribuido a convertir necesidades sentidas y expresadas por la población, han sido relegados de cualquier responsabilidad y participación por parte de los ayuntamientos y otras instituciones promotoras en las fases de diseño de los proyectos, presupuestación, aprobación, comisiones, plenos, etc..., y durante su ejecución, ya sea rehabilitando antiguos edificios o construyendo de nueva planta.

El insidioso afán por el protagonismo político —que aparece invariablemente en las inauguraciones de obras públicas— y cierta inseguridad de los ediles municipales

hacia sus jóvenes técnicos de servicios sociales, han llevado a poner en marcha numerosos equipamientos en los que, en lo último que parece haberse pensado, es en el tipo de personas que los iban a utilizar o en las posibilidades del ayuntamiento para realizar una gestión continua y adecuada.

Cabe decir pues: "señores alcaldes, diputados provinciales o delegados de la Consejería autonómica del ramo..., consulten, pidan informes, o informen a sus equipos profesionales de servicios sociales a lo largo de cualquier proceso para la puesta en marcha de un equipamiento con utilidad social que se realice en una zona rural.

Un equipo de profesionales o, en su defecto, un trabajador social tienen capacidad para informar sobre la demanda potencial de un servicio, ayudan a perfilar las necesidades que debe cubrir el centro, adaptándolo a los valores y estilos de vida de los habitantes de la zona. También se preocuparán por aquellos aspectos que faciliten la integración del centro y de sus usuarios con el resto de la comunidad —algunos proyectos de equipamiento social ya parecen guettos antes de ser ejecutados—.

Por último, señalar que no hay nada como un sólido edificio, de dos o tres plantas, con despachos, salas de reuniones, maceteros en los pasillos, pasillos, una placa en la puerta de entrada y un par de banderas en un balcón o ventana para que el común de la ciudadanía conozca la existencia de un servicio público concreto. **¿Qué vaya a ver a la asistente social? Y esa ¿dónde está?**

La dotación de Centros de Servicios Sociales en las zonas rurales ha supuesto un importante avance logístico para garantizar la provisión de servicios sociales a toda la población. Estandarte de una forma de trabajar con la gente, refugio y centro de operaciones de los trabajadores sociales que se desplazan por una comarca, apoyo motivante para las actividades municipales, taller en el que se fraguan oportunidades, experiencias y relaciones para multitud de mujeres, abuelos, adolescentes, minusválidos o cualquier otra persona que se acerque a ellos.

MÁS ALLÁ DE LA GESTIÓN, LA GERENCIA.

Los Trabajadores Sociales en el medio rural hemos dejado patente, como podemos que ha quedado suficientemente argumentado en apartados anteriores, la capacidad y eficacia en la gestión de prestaciones y servicios, o sea la capacidad para hacer las diligencias precisas para conseguir un objetivo concreto.

Así, se han obtenido considerables ayudas económicas, pensiones, becas y subvenciones de los distintos Sistemas de Protección Social; importantes ayudas técnicas para acondicionamiento de vivienda, sillas de ruedas, adecuación de medios de transporte..., y se han puesto en marcha distintos servicios como ayuda a domicilio, centros de día, etc., y se han conseguido ingresos en centros de convivencia.

Se ha señalado que los habitantes del medio rural han modificado su concepto de los Trabajadores Sociales en la medida que la capacidad de gestión de recursos ha ido sustituyéndose por la de gestión de necesidades sociales.

Pero la realidad de los Servicios Sociales en el medio rural nos ha obligado a ir más allá, potenciando la creación de nuevos recursos, tanto humanos como materiales, técnicos y financieros.

Este hecho, al ser los únicos profesionales de Servicios Sociales en el medio rural supuso, por delegación expresa o tácita de los responsables municipales, la necesidad de asumir tareas gerenciales sin disponer de una preparación específica para ello.

Pero, tras algo más de diez años de experiencia, podemos afirmar que hemos ido adquiriendo la formación necesaria, **siendo capaces de gerenciar los Servicios Sociales eficientemente**. Y que, aún sin ser conscientes de ello, desde las Unidades de Trabajo Social, cuando conforman la única estructura de la Red de Servicios Sociales Comunitarios, seguimos ejerciendo de gerentes. Intentaremos argumentarlo.

a) En la generación de recursos.

Ya hemos señalado nuestra contribución en la aparición en los Servicios Sociales del medio rural de profesionales tales como auxiliares de hogar, educadores, animadores sociales, personal de oficios varios para programas de inserción.

Cabe destacar que nuestra aportación y opción sobre el modelo de trabajo equipo que de superar la contratación no planificada de diversos profesionales para atender diversas necesidades, posibilitando la intervención global e integral que evita la sectorialización de las respuestas.

Pues bien, los Trabajadores Sociales ejercen sobre estos profesionales una jefatura, en muchos casos sin reconocimiento oficial, que ha supuesto intervención en conflictos de personal y relaciones laborales, responsabilidad de coordinación técnica, responsabilidad de gestión presupuestaria e incluso, en agrupaciones municipales, de coordinación de estructuras políticas como las Comisiones Informativas o de Seguimiento de Servicios Sociales.

De otra parte, hemos contribuido a la creación de equipamientos sociales municipales que, dependiendo de sus características —capacidad, tipología, usuarios...—, se nos ha encomendado la supervisión no sólo de las funciones del personal, sino también del material, del mantenimiento del centro, de la ejecución presupuestaria de control de ingresos y gastos, de la satisfacción de los usuarios, etc.

Igual responsabilidad se nos ha exigido en la gestión de prestaciones económicas para atender situaciones de urgencia y en otras prestaciones económicas puntuales.

b) En la programación y planificación.

Aunque existen carencias muy señaladas e incluso inexistencia de planificación municipal en Servicios Sociales, hemos de manifestar que desde el nivel técnico se han propuesto programas y planes de intervención general.

En ocasiones, sin diseñar planes estratégicos con la metodología adecuada, hemos ejecutado acciones concretas y en un momento determinado como pasos suaves en pro de objetivos a más largo plazo. Al final, han derivado en la propuesta, a quien compete, de modificación, ampliación o implantación de recursos.

Otros avances de los Trabajadores Sociales en este área son: el aprendizaje de técnicas de diseño de proyectos y programas, la elaboración de diversos modelos funcionales de intervención, documentos para sistematizar la información obtenida, que si no han obtenido toda su eficacia posible se ha debido a que las Administraciones competentes no han asumido el reto de homogeneizarlos.

c) Evaluación y presentación de resultados.

El Trabajador Social es, por definición, esencialmente pragmático. La avidez por tener resultados nos impulsa a evaluarlos, a conocer si éstos han sido los esperados, si han existido distorsiones o desviaciones para corregirlas.

Pero, además, siempre hemos defendido como competencias de las Unidades de Trabajo Social que éste era el marco idóneo para conocer sistemáticamente la realidad, y para evaluar la eficacia y funcionamiento de los recursos sociales en su ámbito territorial.

Algo se nos puede achacar en este sentido es el desconocimiento de técnicas de marketing para presentar los resultados y "venderlos" adecuadamente en toda su dimensión.

Por ello, el repertorio de tareas expuestas nos permite afirmar que los Trabajadores Sociales somos tan capaces como el que más de gerenciar Servicios

Sociales, si bien tendremos que perfeccionar nuestra intervención integrando en nuestro elenco de conocimientos profesionales técnicas de producción, organización, rendimiento, motivación, gestión de recursos humanos, etc.

Si observamos los datos reflejados en la Memoria del Plan Concertado advertiremos que los puestos de dirección y gerencia se están ocupando, cada vez en mayor medida, por titulados superiores.

Por ello, reivindicamos, desde el marco que las VI Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural nos ofrecen, no la exclusión de titulados superiores para ocupar puestos directivos en Servicios Sociales, sino la posibilidad de optar en condiciones de igualdad a los mismos a los titulados medios, debiendo asignarse dichos puestos en base a la capacitación gerencial de Servicios Sociales y no en función de la titulación.

14. BIBLIOGRAFÍA.

1. GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J.M., "Los nuevos servicios sociales". Librería Certeza, Zaragoza 1992. Pág. 60.
2. RODRÍGUEZ CABRERO, G., "La política social en España: 1980-92". Revista "Documentación Social", n.º 96/1994, Pág. 175.
3. CASADO, D., "Cambio de las instituciones de bienestar social en España". Marova, Madrid, 1977. Págs. 31 y ss.
4. *Ibíd.* nota 1, Pág. 70.
5. MOIX MARTÍNEZ, M., "Introducción al trabajo social". Trivium, Madrid 1991. Págs. 467-472.
6. *Ibíd.* nota 2, Pág. 175.
7. GADREY, J., "Los empleos del futuro". Artículo publicado en EL PAÍS (4/09/94).
8. DEL BARRIO ALISTE, J.M., "Elementos de reflexión para planificación de políticas sociales en el medio rural: el papel del trabajador social". Comunicación presentada en las V Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural, celebradas en Cuenca en Octubre de 1992. Publicada en la "Revista de Política Social y Servicios Sociales" del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social, n.º 29, 1.º Trimestre de 1993. Pág. 60.
9. DE LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E., "Introducción al bienestar social". Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales. Madrid 1984.
10. En las CONCLUSIONES de las "I Jornadas per AA.SS. que treballen en àrees rurals" celebradas en el ESPITAU DERA VAL D'ARAN-Vielha, del 17 al 21 de septiembre de 1985.
11. *Ibíd.* nota 9, Pág. 160.
12. DE RIVAS HUESA, M.ª J. y HERVAS GUANTER, M.ª J., en "Educación y Servicios Sociales", compilado en el libro "La administración pública del bienestar social". Tirant lo Blanch, Valencia 1994. Pág. 19.
13. *Ibíd.* Pág. 24.
14. PRIETO LACACI, R., "Asociacionismo juvenil: Espacio rural e intermedio". Instituto de la Juventud, Madrid 1992.
15. Para ampliar este análisis, Cfr. LÓPEZ DE AGUILETA DÍAZ, I., en su trabajo de colaboración titulado "Estado, Sociedad Civil y Procesos de Participación" para el libro "El voluntariado en la acción sociocultural". Popular, Madrid 1990.
16. Cfr. OFFE, C., "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales". Sistema. Madrid 1988.
17. REVILLA BLANCO, M., "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido", citando a DIONI, M., en la Revista ZONA ABIERTA 69, monográfico sobre "Movimientos sociales, acción e identidad". Siglo XXI, Madrid 1994. Págs. 184 y 185.
18. Conclusiones de las "I Jornadas de Intervención social en Castilla-La Mancha", celebradas en Toledo, del 24 al 26 de noviembre de 1994. Organizadas por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha.
19. JUÁREZ, M. y RENES AYALA, V., "La pobreza y su distribución territorial", incluido en el "V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España". Fundación Foessa, Madrid 1994. Pág. 238.
20. AYERDI, P.M.ª y TABERNA, F., "Juventud y Empleo". Popular, Madrid (no consta fecha edición). Pág. 38.
21. *Ibíd.* Págs. 38 y 39.
22. CASTEL, R., "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en el libro compilado por ÁLVAREZ URÍA, F., "Marginación e Inserción". Endymion, Madrid, 1992. Pág. 31.

DISCURSO DE CLAUSURA VI JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL

Julia A. García Álvarez
Presidenta do Comité Organizador

Buenos días:

En primer lugar, tengo que agradecer a todos vuestra presencia después de la noche de ayer. Como ya habéis visto las noches de Lugo, aunque frías, arrastran a cualquiera. En estos momentos supongo que todos acusamos sus efectos en nuestro cuerpo y yo, además, en mi voz.

A lo largo de estos tres días de las VI Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural hemos intentado dar respuesta a tres cuestiones fundamentales de las que, sin duda, dependerá nuestro futuro profesional.

1. Hemos analizado en primer lugar la pertenencia a Europa y el impacto de las Políticas Sociales de la Comunidad en el Medio Rural.
2. En segundo lugar hemos hecho un análisis del papel de la Administración Local y su relación, en cuanto a organización, estructuras y competencias, con el Estado y las Comunidades Autónomas.
3. Por último hemos visto la aportación de los Trabajadores Sociales en el Medio Rural en los últimos 10 años.

Yo supongo que todos y cada uno habéis podido sacar provecho e ideas que os sirvan para el trabajo de mañana y las próximas mañanas; a mí las jornadas me han aportado claves de interés que pienso utilizar inmediatamente.

Se ha palpado en el ambiente la necesidad que sienten muchos compañeros porque se creen y difundan foros de debate en sus propias Comunidades Autónomas; esto es lógico ya que la complejidad del Estado Español hace que cada autonomía sea especial en sus características (afortunadamente algunos colegios ya han asumido este reto y están siendo pioneros con congresos de ámbito autonómico).

De cualquier forma y, a pesar de las diferencias que los servicios sociales rurales tienen en las distintas comunidades, nosotros -la organización y el comité científico-, consideramos que los foros de debate de ámbito estatal deben continuar, ya que existen preocupaciones generales que nos unen a todos por encima de las peculiaridades de las que hablaba antes.

Y así como ejemplo de estas preocupaciones generales podemos plantear las siguientes:

1. Todos sentimos el mismo interés por la consolidación de los servicios sociales rurales.
2. Todos nos sentimos preocupados por la tendencia burocrática a la que se empuja a los profesionales y que, también hay que decirlo, los profesionales aceptamos.
3. Todos sentimos la necesidad de analizar las tendencias políticas liberales que pueden descapitalizar este Sistema Público de Protección en nuestro país, convirtiendo de nuevo en beneficiencia lo que aún se está consolidando como universalidad de derechos.

Pues bien, frente a la preocupación por la CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO la postura profesional y el papel que los colegios deben apoyar se centra

- Por un lado en el estudio de todos los temas que afectan al desarrollo del medio rural como:
 - La legislación específica y su repercusión en dicho medio.
 - El papel de los movimientos sindicales, fundaciones y asociaciones.
 - El proyecto de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local.
 - El papel de las ONG's que quieren tomar parte en Servicios Sociales (desde asociaciones de vecinos a las ya clásicas Cruz Roja, O.N.C. y Cáritas...).
- Por otro lado nuestro papel está también en potenciar y promover la formación continuada que nos ayude a proponer y formular modelos técnicos válidos y adecuados al Medio Rural.

Frente a la BUROCRATIZACIÓN nuestro papel está en abrirnos al intercambio con todas las iniciativas vivas del Medio Rural y, sobre todo, **Crear, Defender y Potenciar la Creatividad** que será muchas veces nuestra mejor arma.

En cuanto a las Tendencias Políticas, también tenemos un importante papel que se centra en mantener la actitud **Crítica, Humanista y de Compromiso Profesional**, ya que podemos y debemos tomar posturas constructivas, así como ofrecer lo que conocemos y vivimos del Medio Rural a todo aquel que apueste por la evolución **Integrada y Respetuosa** del mismo.

En resumen, el mensaje y reflexión que deseo trasladaros en estas VI Rurales se centra en que, siendo una profesión nueva, a disposición del desarrollo del Sistema Público, **tenemos la obligación de ser positivos y reivindicativos**; tenemos que adelantar a las Instituciones con nuestras propuestas sumándonos para ello a otros colectivos en sus análisis y actuaciones.

Y, sobre todo, debemos cosechar los complejos que nos abocan a un corporativismo que, no sólo carece de sentido, sino que puede ahogarnos a la larga.

Y para terminar quisiera agradecer:

- A Galicia, a todos los compañeros del Colegio -colegiados y junta directiva- el apoyo, el cariño y la solidaridad hacia este proyecto.
- A las instituciones, públicas y privadas, sin cuyo apoyo no podríamos haber salido adelante:
 - Universidad de Santiago y Campus de Lugo, con la presencia y apoyo del Sr. Rector de la misma, el Sr. Vicerrector de Coordinación y el Sr. Decano de la Facultad de Veterinaria con cuyas magníficas instalaciones contamos
 - Xunta de Galicia:
 - Consellería de Sanidade e S. Sociais.
 - Consellería de Familia, Muller e Xuventude.
 - Dirección Xeral de Política Lingüística.
 - Secretaría Xeral para o Turismo.
 - Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais.
 - Consellería de Cultura.

Agradecer también la presencia del Sr. Presidente de la Xunta, del Sr. Director General de Servicios Sociais y del Sr. Delegado Provincial de la Consellería de Sanidade e Servicios Sociais.

Ministerio de Asuntos Sociales, agradecer especialmente la carta de la Sra. Ministra y la presencia de la Directora General de Acción Social. Ayuntamiento de Lugo con la presencia del Sr. Alcalde.

- Diputación Provincial de Lugo, tanto por la colaboración importantísima como por la presencia del Sr. Presidente de la misma.
- Diputación Provincial de A Coruña.
- FEMP, que está presente a través de Marián Ferreiro, sobre todo una compañera y amiga.
- Fundación Paideia.
- Fundación Barrié de la Maza.

También quiero dar las gracias:

- A los PARTICIPANTES, a todos los que nos habeis dado una palabra de aliento y apoyo, a todos los que os habeis acercado a la organización ofreciendo vuestra ayuda. A todos los que os habeis acercado a una ciudad tan lejana para algunos.
- Al CONSEJO por su presencia y apoyo a lo largo de todos los meses de trabajo conjunto.
- A los COLEGIOS, porque lo que sabemos de organización, lo que hemos conseguido, lo hemos aprendido de los cinco Colegios que tuvieron el valor de empezar con esta historia tan nuestra que son las RURALES.
- A todas las Juntas Directivas que nos han apoyado, difundido la información, realizando un trabajo extra muchas veces incómodo y excesivo.

Y por último, con especial cariño quiero dar las gracias:

- A todas las compañeras del Comité Organizador que han estado presentes en cada momento.
- A la Secretaría Técnica y personal Administrativo del Colegio que han excedido sus funciones en horas, trabajo y esfuerzo.
- Al Comité Científico que sin ninguna queja ha soportado el esfuerzo que les exigía y la tensión que yo, a veces, les he transmitido.
- A los Talleristas, Ponentes, Coordinadores de mesas, Traductores... que también se han excedido en sus funciones.
- Y, muy especialmente, quiero agradecer la presencia de los VOLUNTARIOS que han sido el soporte, el apoyo humano, la delicadeza y, en definitiva, el reflejo certero de la hospitalidad de una tierra como Galicia tan nuestra. Espero que tan vuestra a partir de ahora.

Los Talleristas, el Comité Científico y el Comité Organizador queremos realizar aquí un pequeño homenaje a todos ellos que, sin duda, han sido el alma de estas VI Jornadas.

Y para terminar (esta vez de verdad) quiero continuar con una tradición que inició el Colegio de Castilla-La Mancha en las V Jornadas, y que pienso se debe de mantener. Pido, por favor, un aplauso cariñoso para el Coordinador del Comité Científico de las V Jornadas y para la Presidenta del Comité Organizador de las mismas.

Y con esto creo que podemos dar por clausuradas las VI JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL.

!! A POR LAS VII !!

**VI XORNADAS
DE SERVICIOS SOCIAIS
NO MEDIO RURAL**

PONENCIAS

INAUGURACIÓN

Discurso do Sr. Presidente da Xunta de Galicia,
na Inauguración das
"VI Xornadas de Servizos Sociais no Medio Rural"
(Lugo, 6 de abril de 1995 - 10'00 horas)

Excelentísimos e ilustrísimos señores; señoras e señores:

A mellora da calidade de vida e a corrección das desigualdades entre os cidadáns constitúe un obxectivo básico para a consolidación dun Estado social e democrático, tal como se define na Constitución española e se pretende levar a cabo na nosa Comunidade Autónoma de Galicia, que ten exclusiva competencia en materia de asistencia social, conforme ó disposto no Estatuto de Autonomía, e en correspondencia estricta, sin duda, co indicado na Constitución.

En consecuencia, para cumprir ese obxectivo fundamental, -da maneira máis adaptada a nosa realidade territorial, cultural e socioeconómica-, promulgouse a Lei 1993, de Servizos Sociais para Galicia. Unha lei que xustifica a acción coordinadora da nosa Administración autónoma en materia asistencial; é dicir, en busca dun mundo mellor e máis xusto. Porque, en suma, para esa misión de *garantir a igualdade e a calidade de vida para todos, especialmente para os máis desprotexidos*, e co debido respecto as diferencias culturais e a *"iniciativa da cidadade"*, configurouse democráticamente o *"Estatuto de autonomías"*, o que -do mesmo xeito que puido ver Aristóteles a *"polis"* ou *"ciudad-estado"* do seu tempo-, *mediu por causa das necesidades da vida, pero existe agora para vivir ben*.
De calquera xeito, nese obxectivo de acadar as condicións para vivir ben é necesario coñecer as necesidades e demandas que xurden no seo dunha comunidade, que son ben diferentes segundo sexan as características socioeconómicas do territorio, e que asende, aplicando programas de actuación específicos, en función das

peculiaridades de cada sector de poboación, para procurar a resposta máis axeitada a cada caso concreto.

Desta maneira, calquera planificación dos Servicios Sociais ten que ter en conta a existencia de realidades territoriais claramente diferenciadas nas que se distingan os ámbitos do rural e do urbano, os que se manifestan na nosa Comunidade Autónoma con claros contrastes.

Galicia foi, ata hai pouco tempo, de xeito predominante, unha sociedade rural. Sen embargo, os movementos migratorios cara ó exterior, o contínuo proceso de urbanización cara ás áreas industrializadas do litoral, así como o progresivo descenso do índice de natalidade que se ven rexistrando nas últimas décadas, produciron unha mutación evidente no escenario socioeconómico do medio rural galego.

Actualmente encontrámonos ante unha sociedade rural, que se ben tivo acceso a servicios e melloras en facetas educativas, sanitarias, de infraestruturas viarias ou de comunicación, segue presentando unha serie de carencias e problemas que lle impiden acadar un nivel de desenvolvemento máis alto, en plano de igualdade con respecto a outros ámbitos.

En concreto, o sector rural de Galicia conta cunha alta porcentaxe de poboación envellecida, unha das máis elevadas do conxunto da Unión Europea, integrado por pensionistas na súa maioría de rendas baixas, que habita en pequenos núcleos de poboación, en vivendas que non sempre reúnen as desexables condicións de habitabilidade.

E, ademais, encontrámonos tamén ante unha situación de crise da familia extensa, que pon en perigo o modelo de protección, primario, baseado en lazos familiares e no sentimento de solidariedade, que caracterizaron sempre ó mundo rural.

Esta nova configuración sociodemográfica da nosa poboación rural esixe unha adaptación dos sistemas de intervención social as actuais circunstancias. Por aínda que esta Comunidade Autónoma non é allea ó fenómeno de aparición de "novas formas de pobreza" que xurden nas zonas industrializadas, nas que se encontra case o 50% dos beneficiarios da Renda de Integración Social de Galicia, observamos tamén, como contrapunto, que é nas zonas rurais, nos concellos con menos de dez mil habitantes, onde se rexistra o segundo nivel de pobreza, os principais receptores do salario social.

Por todo iso, ante o coñecemento de tal situación xurdiu en Galicia unha nova configuración do Sistema de Servicios Sociais plasmado na Lei 4/1993. Baseada nos principios de descentralización, prevención, participación e solidariedade,

atribúe expresamente competencias institucionais ós Concellos, Deputacións e Comunidade Autónoma, ademais de establecer os contidos que constitúen a oferta do Sistema de Servicios Sociais, estruturado nos niveis de atención primaria e especializada.

A apertura a toda a Comunidade dos Servicios de atención primaria, implica que os Concellos, por constituír o nivel máis próximo os cidadáns, adquiren en protagonismo esencial na creación e xestión de servicios sociais. E a este respecto, cabe sinalar que a lei contempla como funcións propias da atención primaria a prevención, detección e análise das necesidades, a información e orientación, así coma a integración e inserción no medio e, sobre todo, a animación e o desenvolvemento comunitario.

As accións feitas durante os últimos anos, a través do Plan Concertado, permitiron a xeneralización destes servicios en tódolos concellos da nosa Comunidade. Desde 1988 destináronse quince mil millóns de pesetas, entre as Administracións locais, autonómica e central para o financiamento dos Servicios Sociais de atención primaria dos Concellos. E a Comunidade Autónoma subvencionou para tal cometido a 423 profesionais.

Por outra banda, a Lei atribúe ás Deputacións provinciais a garantía da prestación integral e axeitada dos servicios de atención primaria, nos seus respectivos territorios provinciais, así coma o apoio económico e o asesoramento técnico ós Concellos, especialmente ós que contan con menos de 20.000 habitantes. Ademais, ás Deputacións tamén lles compete a creación de Servicios a nivel especializado, nos que o ámbito de actuación supere ó concello.

Sen dúbida, tal distribución de competencias comporta a necesidade de implantar os graos de colaboración técnica, económica e humana entre as Administracións autonómica e local, para acadar unha implantación, xeneralizadora e eficaz dos servicios, nos distintos niveis de atención.

A consecución dese obxectivo esixe necesariamente, a potenciación das facendas locais e a participación dos concellos no cofinanciamento dos servicios, mediante a asignación nos orzamentos de verbas específicas, polo menos nas porcentaxes que establece a lei, que permitan tanto a eficacia futura do sistema, como a implantación de novos programas ou a ampliación dos que xa existen.

Calquera xeito aínda que o fortalecemento da sede social de atención e a animación e cooperación interadministrativas constitúan os pilares claves do sistema, son os traballadores, nas distintas áreas dos servicios sociais, os auténticos protagonistas da súa execución.

Por iso, en aplicación dunha política social integradora, que permita a normalización das condicións de vida dos cidadáns no seu propio entorno, a Xunta de Galicia prevé a creación de equipos interdisciplinarios variables na súa composición conforme ás demandas e características socio-demográficas dos ámbitos nos que actúan.

Este novo enfoque, comprométenos a prestar un apoio decidido os profesionais, proporcionándolles medios de formación continuada, a creación de foros para o intercambio de experiencias e, sobre todo, a dotación de estruturas estables para dar continuidade ó seu labor.

Coñecemos ben a trascendencia das tarefas que os profesionais do Traballo Social levan a cabo. E consecuentemente desexamos que estas "VI Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural" supoñan fructíferos intercambios de experiencias e iniciativas, para acadar o que, en definitiva, pretendemos todos co máixmo afínco: que a Comunidade exista para que todos poidan vivir ben.

Así, pois, coa expresión cordial de tales desexos, declaro oficialmente inauguradas as "VI Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural".

MOITAS GRACIAS.

**Intervención de D^a Carmen Guerra Muñoyerro,
Presidenta do Consello Xeral de Colexios Oficiais
de Diplomados en Traballo Social
e Asistentes Sociais.**

Excelentísimo Señor, Ilustrísimos Señores e Ilustrísima Presidenta do Colexio Oficial de Traballadores Sociais e Asistentes Sociais de Galicia, compañeiros, compañeiras e amigos:

É unha gran satisfacción para o Consello Xeral de Colexios Oficiais de Traballadores Sociais e Asistentes Sociais celebrar as VI Xornadas Nacionais de Servicios Sociais no Medio Rural, polo que representan para os traballadores sociais e os restantes profesionais dos Servicios Sociais Básicos, así como para os responsables destes servicios, nas distintas Administracións Públicas, para os Colexios de Diplomados en Traballo Social e Asistentes Sociais, e para o propio Consello Xeral ao que represento, porque significa avanzar no camiño iniciado en 1985, hai agora dez anos. O Consello Xeral desde esa data veu organizando estas Xornadas de ámbito estatal, en colaboración cos respectivos Colexios territoriais e as súas demarcacións xeográficas onde se celebraron. Gracias ao ofrecemento e valiosa colaboración do Colexio Oficial de Diplomados en Traballo Social e Asistentes Sociais de Galicia, celébranse as VI Xornadas nesta Comunidade autónoma que hoxe nos acolle, así como polo apoio e a colaboración das diferentes Administracións Públicas, especialmente da Dirección Xeral de Acción Social do Ministerio de Asuntos Sociais, da Xunta de Galicia, e en particular do seu presidente, que nos acompaña neste acto, e de varias das súas Consellerías; da Universidade de Santiago de Compostela, e o seu campus de Lugo onde se celebran as Xornadas, das Deputacións de Lugo e A Coruña, e do Concello de Lugo, sen esquecer ás diversas fundacións galegas.

A finalidade destas Xornadas foi, desde o seu inicio, facilitar ós traballadores sociais dos servicios sociais do medio rural e a aqueles outros profesionais que traballan nos mesmos, un espazo para a análise, a reflexión e o debate sobre as necesidades sociais da poboación rural e o traballo social que se desenvolve, para sistematizar as experiencias e avaliar a adecuación dos recursos ás necesidades. Isto permitiu avanzar na metodoloxía da intervención social, introducir modificacións na organización e funcionamento dos servicios sociais rurais para que sexan máis efectivos, e tratar de promover os recursos necesarios - cuantitativamente e

qualitativamente - que posibiliten dar respostas axeitadas á evolución das necesidades sociais rurais.

A xustificación de promover o Consello Xeral de Colexios Oficiais este espazo profesional, e de continuar manténdoo, encóntrase fundamentalmente en dous aspectos:

- na implicación dos asistentes sociais e actuais traballadores sociais, e da nosa organización colexial, no establecemento e desenvolvemento do Sistema Público de Servizos Sociais.
- nas peculiaridades que revisten os Servizos Sociais da atención básica - ou primaria - no medio rural, entre as que destacan a polivalencia de funcións dos traballadores sociais, e o aillamento ao que están sometidos os mesmos.

En relación co primeiro aspecto, vou destacar algúns datos significativos: en 1979, a constitución dos concellos democráticos posibilitou que se comezasen a organizar os primeiros Departamentos Municipais de Servizos Sociais, directamente impulsados por grupos de asistentes sociais que viñan de traballar nesta liña. Á súa vez, o IV Congreso Estatal de Asistentes Sociais - Valladolid, 1980 - organizado pola Federación de Asociacións de Asistentes Sociais (FEDAAS), baixo o lema "Por uns Servizos Sociais para todos", tivo un especial significado polo que aportou á política social, e en particular á configuración do Sistema Público de Servizos Sociais. Neste Congreso os Asistentes Sociais posicionámonos profesionalmente pola superación da beneficencia pública, deixando paso ao exercicio dos dereitos socialmente recoñecidos pola Constitución de 1978, entre eles, ó dereito subxectivo a Servizos Sociais, de carácter universal - é dicir, para tódolos cidadáns - e a súa implantación descentralizada. Tíñase, e tense en conta, que co Estado democrático o cidadán é activo e participa no proxecto social e na consecución dos dereitos constitucionais, a diferenza da pasividade que caracterizaba ó cidadán da época anterior.

A partires de 1982, iniciouse nas Comunidades Autónomas a etapa do establecemento e desenvolvemento dos Servizos Sociais de Atención Primaria mediante dous eixos xurídicos fundamentais: as Leis Autonómicas de Servizos Sociais - 1982/1992; na súa elaboración tamén participaron activamente os traballadores sociais, e a Lei 7/1985, de 2 de Abril, de Bases do Réxime Local, que se atribúe ás Corporacións Locais a competencia da prestación de Servizos Sociais, e á súa vez, recoñeceuse o dereito dos veciños dos respectivos concellos a utilizar os devanditos servizos, e, no seu caso, a exixir a prestación dos mesmos.

Nese mesmo ano 1985, cando o Consello Xeral organiza as I Xornadas de Servizos Sociais no Medio Rural (Aragón), continuando a traballo

participación na implantación e o desenvolvemento dese novo Sistema Público: desde a preocupación profesional por debater sobre a estrutura básica dos Servizos Sociais no Medio Rural, e sobre o papel das Administracións Públicas na implantación destes servizos. Á súa vez, tratábase de proporcionar, mediante estas Xornadas formación específica aos profesionais que accedían a este novo campo de intervención social. Estas I Xornadas, así como as II (Andalucía), supuxeron un importante avance no deseño teórico conceptual da estrutura dos Servizos Sociais Básicos no Medio Rural.

Desde entón as sucesivas Xornadas serviron para avanzar nesas direccións: a configuración dos Servizos Sociais Rurais, a formación e a conceptualización das experiencias obtidas.

En 1988, as III Xornadas Rurais (Extremadura) centráronse nas " Prestacións Básicas que o Sistema Público de Servizos Sociais debía garantir no medio rural ", no marco do Plan Concertado que, nese mesmo ano, se puxo en marcha desde a Dirección Xeral de Acción Social, para o desenvolvemento de Prestacións Básicas de Servizos Sociais nas corporacións locais, que permitiu desenvolver o Sistema Público de Servizos Sociais con elementos comúns para todo o territorio estatal. O que non significa que se conseguise un desenvolvemento rexional equilibrado, nin dentro de cada Comunidade Autónoma un equilibrio entre os Servizos Sociais urbanos e os rurais: as acusadas diferencias en dotación de medios materiais e humanos é unha realidade demasiado frecuente.

As IV Xornadas (A Rioxa) plantexouse como obxectivo aprofundar na estrutura da rede básica, é dicir, na tipoloxía de equipamentos dos Servizos Sociais, e na metodoloxía de traballo social neste entorno. As V Xornadas celebradas en Castela - A Mancha, serviron para reflexionar sobre a propia situación do Servizo Social e a dimensión que acadou o Sistema Público de Servizos Sociais no Medio Rural.

As VI Xornadas Nacionais de Servizos Sociais que se inauguran, serviron para se contribuír a encontrar respostas de futuro, para así orientar a actuación dos profesionais que traballan nese medio, aprofundando nas seguintes cuestións: a consolidación dos Servizos Sociais nas poboacións rurais, en plano de igualdade coas poboacións urbanas, desde a solidariedade interterritorial e a garantía de igualdade de oportunidades no dereito de acceso dos cidadáns ós cursos sociais.

O compromiso dos profesionais dos Servizos Sociais co medio rural, en permanente contacto e achegamento cos problemas dos cidadáns, articulando

as respostas axeitadas e intervindo no ámbito familiar con dinámicas dirixidas a favorecer procesos convivenciais e de integración - pertenza.

- potenciación de " o rural " como espacio onde coexisten a natureza coa actividade economicamente productiva, revalorizándoo e revitalizándoo.

Por isto, agradecemos a tódolos asistentes, ponentes e integrantes de paneis e obradoiros, a súa participación nestas VI Xornadas pola súa inestimable aportación a que o dereito subxectivo de tódolos cidadáns aos servicios sociais se faga realidade.

Moitas gracias

DOCUMENTO DE INTRODUCCIÓN

**PAUTAS PARA A ANÁLISE
E A REFLEXIÓN**

Comité Científico VI Xornadas 1995

Para facer unha análise en profundidade e abordar unha reflexión serea sobre a evolución dos Servicios Sociais nos últimos 10 anos faise necesario partir dunha realidade onde intervimos e, neste senso pódese partir dunha realidade no que se refire o Medio Rural e Urbano.

Trataríase, máis que de chegar a conclusións, de tomar en consideración aqueles elementos que fagan posible a reflexión e o posicionamento profesional ante os retos que, sen dúbida, han de afectar ó noso traballo.

Habemos de sentirnos orgullosos dos logros acadados, pero á vez hai que considerar a posibilidade de que o noso país conte cuns Servicios Sociais equiparables ós do resto de países da Unión Europea. Iso supón un compromiso e unha aposta, non só de carácter Institucional, senón tamén profesional.

Estas VI xornadas han dar resposta necesariamente a tres cuestións das que dependerá o noso futuro: a pertenza do noso país a EUROPA e o impacto das políticas sociais da Unión no Medio Rural; o novo papel da Administración Local e na súa relación co Estado e as comunidades autónomas no que a organización, estruturas e competencias se refire; e a aportación de os/as Traballadores/as Sociais a este medio nos últimos 10 anos.

Imponse o diálogo de "todos/as" desde as realizacións acadadas para facer posible, en definitiva, unha sociedade máis xusta e solidaria, desde o pluralismo e a tolerancia e onde os servicios sociais teñen que desenvolver un papel fundamental. Que vos convidamos que fagades individualmente ou en grupo.

LUGO (GALICIA), Abril 1995.

As NOTAS que a continuación se expoñen supoñen a síntese de distintos traballos elaborados por profesionais dos servicios sociais, que serviron de base á Comisión ou Comité Científico para a confección do Programa.

O noso sincero agradecemento a cantos nos seus escritos fan aportacións desde o seu traballo cotián, con iso contribúen a consolidar o Sistema de Servicios Sociais do noso país.

CONTEXTO E SITUACIÓN DE PARTIDA DOS SERVICIOS SOCIAIS...

- Coa aprobación da Constitución iníciase un proceso de democratización das Institucións que afectará a todos os ámbitos da vida pública —Eleccións Locais 1979/Creación das Comunidades Autónomas.
- O período de bonanza que supón a consolidación democrática favorece o desterro da Beneficencia e Asistencia Social e a evolución dos Servizos Sociais, no marco dun Estado Social e Democrático de Dereito.
- Desigual desenvolvemento e implantación na Administración Local e Comunidades Autónomas (CCAA).
- Aparición do concepto Servizos Sociais no Medio Rural, o que posibilita un desenvolvemento dos Servizos Sociais nun contexto onde non existían.
- Servizos Sociais Comunitarios como canle a outros servizos.
- Servizos Sociais como impulsores da agrupación de concellos.
- Multiplicidade de organismos públicos que converxen nun mesmo espazo, ó que se une un despegue cada vez máis forte de entidades privadas e iniciativa social.
- Criterios estandarizados en baremos aplicados indistintamente ó Medio Rural/Urbano.
- A aparición do Plan Concertado para o desenvolvemento de prestacións básicas de Servizos Sociais na Administración Local vén a confirmar e afianzar o proceso indicado, supoñendo unha garantía de continuidade.

UNHA UNIÓN EUROPEA EN CONSTRUCCIÓN.

- A tan recente incorporación de España ás Comunidades Europeas e inicio da Unión supón un afianzamento da Democracia e participación en institucións supranacionais.
- É imprescindible analizar o medio rural no contexto europeo e mundial —mundialización dos mercados—. ¿Que modelo de desenvolvemento dirixe o futuro das nosas aldeas?
- A competitividade como clave do desenvolvemento.
- Europa tamén ten NORTE/SUR. As mesmas CCAA/Rexións presentan desigualdades. A periferia da cidade repite esta dualidade.
- ¿Unha Política Social Europea?
- Cara un novo modelo de comunicación Cidade/Medio Rural.
- Novo concepto de desenvolvemento sostible e solidariedade aplicado o Medio Rural.

- Programas integrais e coordinados de forma interinstitucional e non sectorizados nin desarraigantes.
- Os Servizos Sociais contribúen o desenvolvemento socio-económico das aldeas, desde o postulado da Ecoloxía Social e a Teoría de Sistemas.

TERRITORIALIZACIÓN DOS SERVICIOS SOCIAIS

- Parece claro, tanto pola Lei de Réxime Local como pola Lexislación das CCAA en Servizos Sociais, que o Concello é o ámbito axeitado para a prestación dos Servizos Sociais.
- Novo enfoque do Local, cun papel máis territorializado que haberá de concretar as súas accións en ámbitos máis amplos (zona, comarca, mancomunidade...), fronte a localismos individualistas.
- Financiación: Dificultades da Administración Local e conxelación de orzamentos a outros niveis. Excesiva dependencia das CCAA. Clarificación de competencias da Administración Local.
- Non resulta aceptable a actual división que fai a Lei de Réxime Local entre maiores e menores de 20.000 habitantes.
- As Unidades de Traballo Social (UTS) ou a presenza dun/dunha Traballador/a Social, son o común denominador no rural, fronte á creación de macro equipos en niveis provinciais, na súa maioría pertencentes ás CCAA, alonxados da realidade local.
- Falta de equipamentos que identifiquen os Servizos Sociais. Os Centros de Servizos Sociais como asignatura pendente.
- Os principios de autonomía, participación e descentralización postos en entredito / Concentración de profesionais en niveis superiores / Burocracia e despachos son necesarios, mais non exclusivos.
- ¿Existe realmente un Sistema Público de Servizos Sociais?, ou Diferentes Servizos Sociais non unificados e competencias en distintas administracións.
- Servizos Sociais como "expendedurías" de axudas/subvencións.
- Carencia de equipos multiprofesionais.
- Descentralización das decisións/desconcentración orzamentaria e estabilidade.
- Necesidade dunha "praxis" profesional eticamente comprometida co Traballo Comunitario.
- Formación continua do persoal, responsables políticos e entidades e institucións.

ACCIÓN PROFESIONAL NO MEDIO RURAL

- Os Servicios Sociais no Medio Rural como xeradores de emprego en crecemento constante, tanto emprego directo como indirecto e elemento activo no desenvolvemento económico, polo importante labor preventivo e de inserción en/con poboacións marxinais e de risco social.

- Traballadores Sociais "a tempo completo" fronte a xeración de novos postos de traballo.

- Exceso de traballo de atención individual / necesidade de profundizar no traballo con grupos fóra das marxes sectorizantes / non caer no activismo polo activismo.

- Pulo da participación veciñal a través do asociacionismo, voluntariado, etc., a debate nos que de positivo e negativo ten.

- Illamento persoal e profesional dos/as traballadores/as, falta de estímulos, incomunicación... Iso pode contrarrestarse con reunións de equipo, formación continua, promoción profesional, intercambio de funcións...

Requírese un labor constante de apoio desde niveis medios (zona ou outro ámbito inferior ó provincial), provinciais (Deputacións) e rexionais (CCAA) e en aspectos particulares, tales como:

- * Creación de estruturas en tal senso / completar e desenvolver niveis medios e provinciais.
- * Espacios para a formación en tempo laboral.
- * Horario especial e control por programas.
- * Tempo para a investigación, elaboración teórica, reflexión, etc., individual e en grupo.
- * Tempo para a reciclaxe profesional —bolsas, cursos e mesmo "meses sabáticos" noutras áreas—.
- * Xerar a necesidade de autoformación profesional.
- * Supervisión en senso nato, que favoreza o crecemento persoal e profesional.
- * Contar cos materiais precisos (bibliotecas, centros de recursos, información, etc. ca...).

CARA UN DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DOS SERVICIOS SOCIAIS NO NOSO PAÍS.

Desde a acción profesional e o camiño andado, podemos atrevernos profesionalmente a facer un diagnóstico que posibilite a análise da situación dos Servicios Sociais no seu conxunto.

Partiríase dun recoñecemento xeral da situación, os avances producidos, aspectos que inciden negativamente e oportunidades ou elementos positivos que favorecen o proceso.

Así temos:

- Concepción xeralista dos Servicios Sociais como asistencia a colectivos de poboación.

- Caracterización universal dos Sistemas Sociais, Saúde, Educación..., nos que os Servicios Sociais aparecen como reparadores, con accións paliativas dos desequilibrios e/ou reaxustes que se producen nestes sistemas.

- É necesario determinar un marco consensuado de desenvolvemento das distintas políticas sociais desde: liñas políticas e obxectivos definidos, modelos organizativos e de xestión, os recursos existentes, a súa eficacia e rendemento..., partindo para a análise dos servicios xerais e sectoriais.

Abordar a realización de diagnósticos e establecer liñas estratéxicas. Ordear a estrutura coherentemente a complexidade das políticas sectoriais.

Atender as insuficiencias no desenvolvemento normativo (desenvolvemento autonómico, CCAA, evolución Lei de Réxime Local...).

Plan Concertado como ferramenta para a consolidación do Sistema Público de Servicios Sociais no Estado español.

Falta de definición competencial, o que dificulta o logro de acordos operativos entre distintos niveis da Administración, o que entorpece o desenvolvemento operativo e pode xerar ineficiencias na utilización dos recursos.

* Rixidez nos instrumentos de xestión administrativa.

* Falta de comunicación e coordinación entre administracións.

* Insuficiente gasto público.

* Sobrecarga de demandas nos servicios.

Falta cultural da avaliación e control de xestión, o que se contrapón á "burocratización" como elemento de carga.

En consecuencia, supóñense avances nos servicios sociais:

* Exerceron funcións máis complexas e especializadas.

- * Existencia dunha relación fluída entre o sector público, o privado e a iniciativa social.
- * Utilización global de tódolos recursos, optando polas solucións que ofrezan mellores resultados.
- * Alto grao de descentralización da xestión dos recursos e a accesibilidade e proximidade dos usuarios.
- * Creación e desenvolvemento dunha rede de base dotada de capacidade de actuación e decisión a niveis descentralizados.
- * Coñecemento da realidade e das necesidades, o que constitúe un factor clave para precisar os obxectivos e os medios dos distintos programas, xa sexan a nivel de servizos xerais ou especializados.

- Os factores que poden *incidir negativamente* no desenvolvemento dos Servizos Sociais son:

- * Incremento das demandas por razóns económicas (situación do traballo, problemas de inserción laboral e social, con efectos sobre as rendas e expectativas vitais).
- * A crise económica que incide sobre as políticas fiscais e orzamentarias da Administración. A isto únese a necesidade de reducir os déficits públicos, con crecemento cero do gasto público en termos reais.
- * Cambios culturais, con progresiva merma da solidariedade primaria e modificacións no entorno familiar que afectan ós mecanismos tradicionais de asistencia e protección, que tenden a resolverse a través dos servizos sociais. Tendencia á dualización social, ó que se une a ameaza que supón o incremento das demandas por razóns demográficas.

A tensión sobre os Servizos Sociais será crecente, pola complexidade operativa das solucións a arbitrar, dada a fonte de implicación de diversos sistemas sociais (Educación, Saúde...).

- No que a oportunidades se refire, ou o que é o mesmo, aspectos positivos sendo aproveitados favorecerán os procesos, son destacables:

- * Clima de opinión pública favorable á potenciación de políticas sociais.
- * Crecente importancia do social como sector económico: xeración de emprego e actividade empresarial, así coma novos produtos e empregos.
- * Amplas posibilidades de aproveitamento de medios de comunicación (capacidade de informar).

¿EXISTE "CRISE" DO TRABALLO SOCIAL?

As "crises", se é que son tales, serven e axudan ó crecemento persoal, profesional e institucional, valorándose en senso positivo.

- O/A Traballador/a Social móvese nunha ambigüedade de fondo, común a todos os profesionais das Ciencias Sociais, que pode deberse a que ten que promover o cambio sen alterar a orde, ten que intervir como especialista da práctica sen que chegue a posuír todas as claves da súa intervención. A esta ambigüedade únense os cambios nas directrices políticas que xeneran sensación de provisionalidade.

Ademais debemos valorar a tan mencionada "crise" desde:

- * Un exceso de autocritica máis como consecuencia da propia xuventude dos servizos sociais que como forma de consolidarse.
- * O propio obxecto do Traballo Social resulta esquivo, en moitas ocasións indefinible e ás veces inabarcable.
- * Somos os máis afectados/as de "intrusismo profesional". Non se trata tanto de buscar un senso gremialista senón máis ben de encontrar o noso verdadeiro papel e espazo.
- * Falta de debate e obsérvase certa despreocupación sobre a metodoloxía.
- * Pártese dun coñecemento práctico e aplicado. É necesario que nos adiantemos ós feitos desde posicións de **autoridade** profesional.
- * A angustiada busca de eficacia a curto prazo supón que sexamos pouco fiables a longo prazo.
- * É imprescindible separar a responsabilidade dos técnicos da dos responsables políticos e viceversa.

A función de asignar, distribuír e aplicar os recursos sociais, sen menoscabo da facultade de decisión das institucións, ten de ir na compañía doutras que son propias para o/a Traballador/a Social.

- * Interpretar/coñecer a realidade global e particularmente para evitar diagnósticos erróneos e consecuentes aplicacións prácticas non acordes coas características desa realidade.
- * Interpretar a realidade para poder desenvolver programas dirixidos a mellorar as condicións de vida. Determinar necesidades e deseñar —no seu caso— os recursos máis eficaces e efectivos.
- * Intervenir na realidade de individuos, grupos e da comunidade no seu conxunto. Aumentar a súa competencia social, canalizar os seus esforzos cara o beneficio común.

- * Traducir as nosas capacidades en accións transformadoras que posibiliten procesos de cambio.
- * Favorecer políticas municipais globais, coordinando os esforzos con outras Delegacións Municipais; evitando duplicidades innecesarias, a partir dunha visión de conxunto da xestión municipal.

- Para a consolidación do Sistema Público de Servicios Sociais é necesario impulsar e consolidar os sistemas de información con soportes que dean homoxeneidade ós diagnósticos, intervencións, programas, etc., que posibiliten co tratamento da información, avanzar na teorización do traballo social.

*ACÓDESE Á HISTORIA NON
TANTO PARA COÑECER O
PASADO, CANTO PARA
COMPRENDER O PRESENTE...*

PONENCIA I:

**IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS
DA UNIÓN EUROPEA
NO MEDIO RURAL**

José María Casado Raigón

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA,
UNIVERSIDADE DE CÓRDOBA
CÁTEDRA JEAN MONET DA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN: MERCADO ÚNICO, EUROPA SOCIAL E MEDIO RURAL.

A realización do Mercado Único vai a aportar a economía europea un maior crecemento, con efectos globalmente positivos para o conxunto do territorio comunitario. Pero un proxecto semellante só terá éxito si se reparten correctamente os beneficios, e non se producen grandes desequilibrios entre uns espazos e outros, entre uns sectores e outros, ou no seu caso de producirse, se corrixan a tempo e na forma debida. Un proceso como o da Unión Europea (UE) que pon o seu énfase nas cuestións económicas vai producindo, como acostuma a acontecer na normal dinámica económica, unhas consecuencias desiguais na distribución da riqueza, e non se moderan esos efectos mediante políticas sociais redistributivas, o inicial éxito devén finalmente o máis rotundo fracaso, posto que olvida o último protagonista do desenvolvemento: o home.

A integración económica baseada na competitividade, permite paliar os efectos da distribución desigual mediante un paralelo progreso social contínuo. A creación da riqueza, baseada na produtividade e na eficiencia económica, é esencial para o progreso social, pero o contorno social é tamén un factor primordial na determinación do desenvolvemento económico: cómpre unha poboación ben formada, xustamente retribuída e altamente motivada, calquera que sexa o espazo que ocupa. Así, o progreso non pode fundarse simplemente na competitividade das empresas, senón que debe basearse tamén na igualdade, e na eficiencia da Unión Europea no seu conxunto.

A Unión Europea as desigualdades na protección social dos cidadáns salta á vista, sendo urxente paliar estas enormes diferencias sociais, que se amosan con claridade no Cadro 1 e que nos permiten apreciar a magnitude do esforzo que é necesario para superalas.

CADRO 1. SITUACIÓN SOCIAL NOS DIFERENTES PAÍSES DA UNIÓN EUROPEA. (Ver Páx. 34)

A moderna política actual social ten a súa orixe no medio urbano, directamente afectado polos efectos que nas clases sociais máis desfavorecidas tiña a revolución industrial. O medio rural foise despoboando por mor da emigración ás cidades, e as redes sociais e os vínculos familiares do campo -das agrocidades sobre todo- fóronse disolvendo.

Sen embargo, o logro do benestar xeral da sociedade exige que o tratamento dos problemas das poboacións rurais sexa paralelo o dos problemas das cidades. As políticas sociais deben tamén asistir as poboacións rurais e sustentar o desenvolvemento rural.

Todo proceso de desenvolvemento rural é polidimensional pola súa propia esencia e resulta moi difícil -imposible- distinguir entre medidas que son necesarias para acadalo, ás que teñen unha natureza ou contido económico e ás de carácter social. Os problemas que é necesario afrontar -e as correspondentes medidas- non están só relacionadas co pase e/ou os baixos ingresos senón tamén coas condicións de vivenda, os niveis de educación e de oportunidades, a saúde, a discriminación, a cidadanía, etc. Como consecuencia, o desenvolvemento do medio rural require unha mobilización global de esforzos e a combinación de medidas económicas e sociais. A nivel europeo, isto implica que o medio rural debe tratarse en todos/as políticas da Unión.

É moi difícil, pois, separar entre as medidas de contido económico-sectorial e de contido social, xa que ambos se presentan conxuntamente nun mesmo programa de actuacións, e, de feito, unha soa destas medidas é unha combinación de ambos contidos.

Se analizamos por exemplo "Programa de Desenvolvemento e Diversificación Económica das Zonas Rurais" de España que contén unha serie de medidas que comprenden á súa vez unha serie de accións que van desde a dotación de pequenas infraestructuras e servizos (contido económico) até sensibilizar á poboación sobre a identidade e perspectivas do seu territorio e á necesidade de innovar (contido social). Neste contexto poderíamos preguntarnos se a acción encamiñada ó apoio na creación de entidades de traballo asociado, incluída na liña de "Diversificación de actividades no medio rural", é de natureza social ou económica. A resposta é que combina elementos de ambos, sendo a combinación indisoluble.

II. A POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. A SÚA PRESENCIA NOUTRAS POLÍTICAS DA UNIÓN.

II.1. A dimensión social nos Tratados.

A pregunta agora é sobre se existe unha política social na UE que teña un contido tal que as súas consecuencias sobre o medio rural sexan apreciables ou cando menos diferenciábeles. A resposta é negativa porque non existe un deseño *ad hoc* da política social con especial incidencia no espazo non urbano. Por outra banda, como axiña veremos, as accións da UE son bastante limitadas naqueles aspectos que constitúen a verdadeira configuración da dimensión social do mercado interior.

A política social da Unión Europea (UE) ten o seu punto de partida no Tratado Constitutivo de Roma e viuse posteriormente reforzada, primeiro, coa entrada en vigor da Acta Única Europea (1.º de xullo de 1987) e máis recentemente coa do Tratado de Maastricht (1.º de novembro de 1993), desenvolvéndose este último ó longo do Título VIII (artigos 117 a 130, especialmente o Capítulo 1 que recolle as disposicións sociais nos artigos 117 a 122), e do Protocolo 14 máis o Acordo complementario sobre Política social do devandito tratado da Unión Europea (TUE).

No Tratado de Roma (25 de marzo de 1957 que entrou en vigor o 1.º de xaneiro de 1958), soamente se regulaban os aspectos sociais relacionados coa libre circulación de traballadores, prevíase o establecemento de principios en materia de formación profesional e creábase para o seu financiamento un Fondo Social Europeo (FSE). A Acta Única non cambiou esta situación, xa que unicamente incluíu como competencia adicional a de seguridade e hixiene no traballo e, máis tarde, o Tratado da Unión Europea, establece un conxunto de lexislación mínima común e nos medios de acción circunscritos ó ámbito do FSE, en calidade de instrumento de carácter estrutural da UE.

A política social foi concebida como un instrumento destinado a espallar entre a poboación a mellora das condicións de vida e de traballo que cabía atribuír ó proceso de integración europea, é dicir, o medio para fomentar a mobilidade na UE para facer posible un espazo de cidadanía común. Desde esta perspectiva a política social é o complemento de dúas das liberdades básicas do mercado común, a libre circulación de traballadores e a libre prestación de servizos.

A incorporación da necesaria dimensión social foi incompleta e a política social unha moi débil entidade, téndose desenvolvida de xeito subsidiario pola vontade recelosa dos (EE.MM.) de compartir un elemento comercial de cidadanía. Ademais os principais temas para o avance da política social seguirán a súa aprobación a unanimidade, o que advirte da súa enorme dificultade. A

maior abundancia a exclusión de Gran Bretaña dos compromisos nesta materia constitúen unha creba do proceso de integración e un paso perigoso cara a Europa da "xeometría variable" ou a dúas velocidades. En efecto, o novo Protocolo 14 e o acordo complementario sobre Política Social constitúen a resposta á negativa do Reino Unido a por en marcha a Carta Social Europea (Anexo I).

En canto os procedementos de aprobación de Directivas para a aplicación efectiva da Carta Social Europea e a política social, en xeral, as cuestións de maior interés social requiren a mencionada unanimidade dos membros da Unión (Seguridade Social, protección dos traballadores e contribucións financeiras dirixidas o fomento do emprego, fundamentalmente). Outros asuntos de menor alcance relativo, aínda sen desbotar a súa importancia, como a información e consulta os traballadores, condicións de traballo ou igualdade de trato no traballo entre homes e mulleres, poden ser asumidas por maioría cualificada. Existen, ademais, certos temas expresamente excluídos coma as remuneracións, o dereito sindical e o dereito á folga e o peche patronal.

En xeral, a política social abarcou unha serie de campos, que comentaremos a continuación, e cumpríu tres funcións importantes que poden concretarse en: a) proporcionar un marco xurídico que contribúe á definición de dereitos sociais fundamentais dos traballadores, b) aportar apoio financeiro en especial para a formación e o emprego, e c) estimular a cooperación entre distintos axentes da política social e fomentar o intercambio de información.

As disposicións legais correspondentes os distintos campos e ámbitos, dos que a lista non exhaustiva e referida ó 31-7-1993 se recolle no Cadro 2, constitúen, non obstante, unha estimable base para garantir os dereitos sociais fundamentais dos traballadores, que foron consolidados pola xurisprudencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas. Para maior sencillez poderíamos englobalos nos seguintes grupos seguintes: a) Libre circulación de traballadores, b) Igualdade de trato entre homes e mulleres, c) Saúde e seguridade no traballo e d) Protección dos traballadores e lexislación laboral.

Se se comparan coas que se refiren á integración puramente económica, o número de disposicións é relativamente reducido, o que ven entre outras cousas a demostrar a descompensación entre os progresos de orde económica e social. Xa á integración nos mercados é necesario que os sistemas nacionais de protección social progresen en harmonía uns cos outros cara os obxectivos fundamentais da Unión, polo que os Estados Membros (EE.MM.) acordaron estimular a converxencia das súas políticas de protección social.

O carácter e a escala dos desafíos cos que terán que enfrontarse no proceso de integración europea nos próximos anos (a Unión Económica e Monetaria comu-

central) revelan claramente que haberá que introducir moitos cambios tanto a escala nacional como comunitaria. As dimensións económica e social da Unión deben manifestarse de xeito paralelo e, a ser posible, simultáneo. O avance do progreso económico e social son as dúas caras dunha mesma moeda, e o conxunto da poboación ten que identificar claramente o proceso de integración cunha mellora adicional dos niveis sociais e de vida, e non o contrario.

CUADRO 2. LEXISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL (Situación a 31-7-1993). (Ver Páx. 38).

II.2. Aspectos sociais das políticas da Unión.

Se ben o que podemos chamar política social "strictu senso" (entendido como a mellora das condicións de vida e de traballo a fin de igualalas no senso máis progresivo) non tivo igual desenvolvemento que outras cuestións de natureza económica na Unión Europea, si que podemos destacar algúns logros de carácter social asociados a outras políticas e instrumentos da Unión Europea, en particular no que se refire ó seu impacto sobre o medio rural que constitúe o obxecto desta ponencia.

De feito cando nos Tratados se fala do medio rural non se fai no contexto da política social senón doutras políticas. Non se quere afirmar con iso que o medio rural non estea na preocupación de política social comunitaria, senón que de tratarse nunha acción horizontal, as súas implicacións son menos directas en aspectos determinados e concretos do mundo rural. De feito, cando se declara no artigo 117 do Tratado da Unión Europea (TVE) como obxectivo central da política social "promover a mellora no nivel de vida e traballo", estase tamén confiando en que a acción comunitaria (a través do emprego, a formación, a harmonización de sistemas sociais, a mellora das condicións de traballo, a igualdade de oportunidades da muller, a información, ou os programas de loita contra a pobreza), teña resultados apreciables sobre o medio rural.

A política social comunitaria está impregnando todas as intervencións comunitarias que conducen o Mercado Único, se ben esta lévase a cabo a través, fundamentalmente, de estratexias sectoriais ou horizontais contidas nas correspondentes políticas que non son como se puidera pensar, única nin especificamente rurais, senón de diversa natureza e contido, onde o medio ambiente, o

desenvolvemento integrado pasando pola política estritamente empresarial ou de información. Trátase, en definitiva, de acadar a articulación e revitalización económica, social e ambiental do espazo e do tecido rural a través de procedementos e coa intervención dun conxunto de medidas que corresponden a diversas políticas.

III. O MUNDO RURAL. O RURAL VERSUS O URBANO.

III.1. A situación de abandono no mundo rural.

¿Porque a actual preocupación polo desenvolvemento rural? Por un lado, a agricultura encóntrase ameazada e a propia crise do sector primario determina o declive do mundo rural, que a súa identidade quedou así diferenciada. A antiga e tradicional identificación entre desenvolvemento agrario e desenvolvemento rural está desaparecendo e, hoxe, son cousas desiguais. Por unha banda, na concepción actual, a agricultura non é só proveedora de determinadas materias primas, senón que, ademais da función productiva, o sector ten unha transcendencia social e ecolóxica.

Os problemas actuais do mundo rural foron ocasionados, en certa medida, pola propia Política Agraria Común (PAC) que, na súa primeira etapa, -até a reforma de 1992- primaba sobre todo a intensidade de cultivos (ignorando o papel social da agricultura), e que contribuíu fortemente o abandono xeral do medio rural. A agricultura administrada, resultado da PAC, acarreeu e continúa ocasionando unha forte desincentivación en todos os terreos (en moitos casos, trátase de dádivas fronte a motivación), sendo necesaria unha nova agricultura, un novo contrato social no campo, que revitalice o espazo rural. A política asistencial aplicada orixinou unha serie de efectos perversos -o caso do Plan de Emprego Rural no noso país é paradigmático- que xeraron nunha parte da poboación rural, un sentimento difuso de rechazo da actividade laboral e, por extensión, unha aversión o risco por afrontar actividades empresariais; na mesma liña, exténdese unha falta de curiosidade e interese por explotar actividades económicas novas ou cualificarse e reciclarse na ocupación habitual. A insuficiente formación da maioría da poboación residente nos ámbitos rurais é un "hándicap" a veces insalvable, posto que un man de obra cualificada e ben motivada, non é só a pedra angular dunha economía competitiva, senón tamén a condición necesaria para superar os malos hábitos do colectivo acostumado a unha cultura asistencial.

A todo iso súmase o feito de que, pouco a pouco, fóronse perdendo as raíces e relacións co medio rural, polo feito de que a poboación se foi facendo cada vez máis urbana e non ten grande apego e agarimo a ese medio. A poboación vencellada ó medio rural, pola súa banda descendeu notablemente e envelleceu relativamente.

Ante este panorama as medidas aplicadas no medio rural só foron en moitos casos, o remendo doutras que non foron deseñadas para o propio medio o que foi creando un clima de improvisación e desconcerto. Fronte a iso hai que sentar, como xeito de actuación un certo sentido de anticipación e non ir sempre detrás dos acontecementos. A situación descarta unha evidente desordenación institucional coa presenza, por unha banda, dunha multiplicidade horizontal de organismos co mesmo nivel administrativo, incidindo con competencias parciais sobre un mesmo sector (por exemplo, industrias agrarias, turismo rural, reforestacións, etc.), e, por outro lado, unha multiplicidade vertical con intervención de organismos sectoriais de distintos niveis administrativos, pero con responsabilidades totais sobre un mesmo sector (por exemplo, na ordenación do territorio, na xestión medioambiental, etc.). Por arriba dese panorama confuso e de órganos superpostos, o desenvolvemento rural require o establecemento dun marco institucional simple, e á súa vez, multisectorial e áxil, que se axeite ás necesidades das nosas comunidades rurais e facilite a interacción entre elas e coa administración.

Estamos proxectando o modelo de desenvolvemento industrial e urbano sobre o medio rural en lugar dun modelo autóctono, axustado ás peculiaridades do espazo rural. Deste xeito é bastante probable que os valores engadidos xerados polo desenvolvemento non repercutan nin siquera sobre o medio rural. Un exemplo sería a proxección do patrón de turismo urbano sobre o medio rural.

Sen embargo, unha das bases para a promoción do medio rural é a estratexia baseada no desenvolvemento endógeno, equilibrado e sostible. O desenvolvemento rural debe ter un enfoque autóctono integrado e solidario. Trátase de conxugar as oportunidades que ofrece o mercado e, en definitiva, o xeito de produción capitalista, coa protección a determinadas actividades e proxectos que á vista da peculiar estrutura productiva e social do medio rural se consideran prioritarias. A valorización do potencial de desenvolvemento propio das rexións rurais desempeña un papel clave. A promoción de desenvolvemento propio non exclúe en absoluto as aportacións exteriores, se ben é certo que tales aportacións suporán nun aumento do potencial endógeno, nunca a substitución do mesmo.

III.2 A concepción do medio rural na Comunidade Europea.

A mediados dos anos oitenta a Comunidade Europea comenza a diferenciar o que ata entón fora unha identidade: o rural e o agrario; otórganlle ó primeiro, un contido máis amplo, e non exclusivamente referido ó sector primario da actividade económica.

Para a Comunidade, o mundo rural cumpre unha serie de funcións tanto para a actividade económica en particular, como para os seus habitantes e a sociedade económica en particular, como para os seus habitantes e a sociedade no seu conxunto. Entre outras, poden destacarse as seguintes: a) Constitúe o espazo vital e económico e o entorno familiar dunha grande parte da poboación. b) Ten unha vida cultural característica propia. c) Representa a base de produción de materias primas e produtos alimenticios sanos e naturais. d) Mantén os fundamentos naturais da vida, auga, sol e aire. e) Ofrece unha variada paisaxe para reposo e lecer e constitúe o espazo vital de gran variedade de animais e prantas.

Esta nova concepción e filosofía recóllese no documento elaborado pola Comisión Europea sobre "O Futuro do Mundo Rural" do ano 1988 sobre o que se asenta en boa medida, ao menos ideolóxicamente, a posterior reforma da PAC que se aprobou en xuño de 1992.

Por outra banda, os problemas característicos do mundo rural poderían agruparse en torno a tres principios, entendéndose que as estratexias para resolver a situación deben adaptarse, en cada caso ás realidades económicas e sociais do territorio. O primeiro problema refírese ás presións do mundo moderno e urbano sobre o mundo rural que esixen unha axeitada ordenación e planificación de territorios e do desenvolvemento rural. En segundo lugar, a decadencia rural que obriga a potenciar as iniciativas locais a través das pequenas e medianas empresas (PYMES) que propicien a creación de emprego fora do sector agrario, dando grande importancia á diversificación, á mellora das estruturas, á formación, ó asociacionismo e programas integrados no medio rural. Por último, os problemas específicos das zonas marxinais que requiren medidas de apoio á artesanía, turismo, produción agrícola de calidade, conservación do entorno rural e patrimonio cultural, permiten o mantemento da poboación rural, ata agora esencialmente agraria.

III.3 Crise agraria e medio rural.

Para a poboación rural a crise agraria é unha crise do espazo que se traduce nunha marxinación crecente que a obriga a repensar outras funcións

espacio rural, na ordenación do anterior, máis aló do destino exclusivamente agrario anterior.

No pasado, as sociedades agrarias e campesinas estaban estreitamente ligadas o seu espazo a través de lazos económicos, sociais e culturais, situación que se creba: coa modernización da agricultura. Hoxe asistimos, incluso a unha deslocalización da produción agraria como efecto do dominio do capitalismo industrial e comercial sobre a agricultura. Este fenómeno da supresión dos elos territoriais, é en boa medida, idéntico o que se produce na industria, e mesmo no sector dos servicios.

A agricultura perde así o seu monopolio sobre o espazo rural e comezan a aparecer outros usos non rurais -urbanos- deste espazo que compiten co sector agrario e que cada vez se teñen máis en conta á hora da ordenación de territorios. A produción agraria non é xa a única referencia nin a exclusiva prioridade de ordenación rural. Paralelamente os agricultores non son xa, nalgúns rexións rurais, nin siquiera a parte máis importante da poboación activa.

O atraso na extensión da ordeación do territorio ós pequenos concellos e/o o incumprimento da mesma nos casos onde xa existe, é un problema de urxente solución no medio rural do noso país. O número de concellos de menos de mil habitantes con planeamento urbanístico específico é tan só lixeiramente superior a metade. Estes pequenos núcleos (que pese a ser o 61 por 100 do número total dos existentes en España soamente albergan ó 4'1 por 100 da poboación), teñen un grande interese para a planificación do desenvolvemento do medio rural, sobre todo nos casos nos que, por diversos motivos (condicións propicias para a segunda residencia, infraestruturas, espazos naturais de interese, patrimonio rural, etc.), existe unha elevada presión para o desenvolvemento nos usos do chan que, sen unha axeitada ordenación, puidera dar lugar a ocupacións do territorio contrarias a propia identidade morfolóxica, arquitectónica e paisaxística do medio rural e de consecuencias dificilmente reversibles.

A existencia de planeamento territorial é unha condición, sen dúbida necesaria, para a preservación dos espazos naturais, do medio ambiente e, en definitiva, do medio rural.

Pero a ordeación física do territorio, sendo importante, quedaría incompleta sen a ordenación da actividade productiva -agraria, industrial e de servicios- e de outros usos do solo e do medio rural, en xeral. Unha boa e xeral ordenación do territorio favorecería a mellor utilización de todo tipo de recursos do medio rural e evitaría que este se convertise nun espazo para certos abusos e sumidoiro do que as zonas rexeitan polo seu impaco nocivo.

Por outra parte, a economía de mercado e a presión das aglomeracións consumidoras determinaron a diminución e/ou perda de calidade dos bens que antes chamábase libres -aire, auga, por exemplo- convertendo ós espazos rurais en reservas de recursos escasos e de bens de demanda non-rival no uso e non-exclusivos no seu dominio. En definitiva trátase de bens económico-ambientais ou públicos, en boa medida, que haberá que coidar se se quere impedir o avance dos efectos perversos do modelo capitalista. Esta outra vocación do medio rural, como espazo medio-ambiental, vai determinando unha especie de marco de competencia onde, xunto a proxectos de natureza agraria, aparecen outros de alcance económico-ambiental, etc., cada vez máis variados.

O papel da agricultura queda, pois, postergado no novo mundo rural. Así, na Europa actual, nun contexto de agricultura intensiva e superproducción agraria, de libre comercio mundial e de crise política e presupuestaria, é difícil esperar que a modernización e pulo que disfrutou a agricultura continental váiase a repetir nas agriculturas do Sur. De feito, a Reforma da Política Agraria, xa o advirte o concentrar os medios de intervención en programas integrados, é dicir, que engloben distintos sectores e coordinen diversas accións desde infraestruturas técnicas a infraestruturas sociais e educativas.

O sector agrario do Sur, desde o punto de vista da Unión Europea, empeza agora a perder o estatuto do sector especial que tivo a agricultura do Centro e Norte comunitario, para converterse nun sector máis e nin siquera no sector prioritario para o desenvolvemento do medio rural.

O novo modelo que se fomenta coa política de desenvolvemento rexional da Unión, non é o de produtor-empresario agrario moderno e técnico, senón o da actividade agraria complementaria doutras actividades; unha agricultura, en definitiva, integrada no tecido económico, que favoreza a pluriactividade, as actividades de servizos ou a creación de pequenos circuitos de transformación e comercialización.

Para facer operativo este novo enfoque é necesario, en primeiro lugar, con cada vez máis coa cooperación dos axentes locais, a quen se lles pide que elaboren proxectos de desenvolvemento, que formulen propostas e que se asocien localmente. En segundo lugar, é necesario poñer en relación a axentes locais e axentes externos mediante unha recomposición das redes de encadramento social e económico das rexións rurais.

En definitiva, a cuestión do devir das rexións rurais europeas pasou a ser unha cuestión prioritaria. O espazo rural convértese así nun territorio para habitar e se xestionen conxuntamente, e, coa participación de todos os axentes económicos

e sociais interesados, as cuestións agrarias, do medio ambiente etc., e as cuestións de emprego. Un mundo aberto o exterior para dar cabida a turistas, xoves, xubilados e a todo tipo de usos compatibles con respecto os bens ecolóxicos e públicos.

III.4 O emprego no mundo rural.

Se as políticas sociais están indisolublemente ligadas a creación de emprego, é urxente o fortalecemento e intensificación das mesmas no medio rural, no que a perda progresiva de traballadores vaise producindo inexorablemente.

Na actualidade, o campo é incapaz de responder as necesidades de emprego no medio rural, a pesar de que foi, noutra época, o seu soporte básico. Son necesarias alternativas serias para lograr que a poboación ocupada habitualmente na agricultura ou a gandería permaneza no medio rural.

En España o problema é particularmente grave, xa que, se ben en toda Europa segue inexorablemente diminuíndo, ano tras ano, o número dos seus traballadores en faenas agrícolas, non hai un proceso tan rápido como o español, onde ademais temos o desemprego global máis alto da Unión. Por outra banda, o éxodo e a saída do sector explícase porque a pretendida mellora das rendas agrarias esconde unha falacia: melloran os ingresos porque a mesma ou superior riqueza se reparte cada vez entre menos.

Máis do 80 por 100 da superficie da Comunidade Agrícola e silvícola, pero ocupa menos do 10 por 100 da poboación. Ademais, a capacidade das zonas rurais agrarias para solventar os seus problemas vese dificultada polo feito de que a súa renda "per cápita" é inferior a das zonas industriais e de servizos circundantes e que a poboación activa agraria é relativamente vella, con máis do 50 por 100 dos agricultores que contan con unha idade superior ós 55 anos.

Ata a crise dos anos setenta, a reestructuración do emprego agrario era facilitada, e incluso favorecida, por un clima xeral de forte expansión económica que atraía a poboación agraria hacia outros sectores económicos en pleno crecemento o que había a man de obra pouco ou nada cualificada.

En embargo, a partir da segunda metade da década dos setenta diminuíu a demanda de man de obra e, en consecuencia, o ritmo de despoboación do campo pódese case á metade por falta de oportunidades.

En futuro, se non se volve a presentar esta válvula de escape, o desenvolvemento económico das zonas rurais e a creación de emprego nas mesmas, acusará cada vez

unha maior dependencia de sectores distintos do agrario, como o coidado do medio ambiente, o turismo, os servicios a terceira idade e certo tipo de industrias. Nuns casos, estas actividades rurais alternativas substituirán a agricultura, mentres que, en outros, serán suplementarios.

Na Unión Europea existen moitas explotacións que non ofrecen xa nin emprego de xornada completa e un 37 por 100 dos agricultores comunitarios dedícanse xa a actividades secundarias, sendo as previsións que esta cifra acadará un 50 por 100 no ano 2000.

Por outra banda, un porcentaxe considerable dos agricultores da Comunidade puideron completar a súa actividade agraria con outras, xa sexa na súa propia explotación (agroturismo, artesanía, etc.) xa con empregos no exterior a tempo parcial ou incluso xornada completa. Ademais, no 75 por 100 dos casos, esas outras actividades lucrativas ocupáronlle máis tempo que a súa actividade agraria.

A agricultura a tempo parcial, con actividades complementarias noutros sectores, desenvolveuse alí onde a economía rexional estaba bastante diversificada, sendo as posibilidades máis escasas en rexións menos avanzadas economicamente. En moitos casos, sobre todo para ese numeroso grupo de agricultores de máis de 55 anos, os parvos ingresos da agricultura a tempo parcial complétanse coas pensións que reciben.

O certo é que a economía e as políticas económicas actuais tenden a manter algúns grupos -o mundo rural é un exemplo- fora do mercado de traballo, facéndolos totalmente dependentes das transferencias de renda procedentes dos sistemas de protección social, polo que, dada a exigua cuantía das asignacións, o traballo a tempo parcial preséntase como unha forma de paliar a situación no medio rural, que ben presenta unhas peculiaridades que o diferencian desta modalidade de traballo no medio urbano-industrial.

IV. A POLÍTICA DE DESENVOLVEMENTO RURAL COMO POLÍTICA SOCIAL.

IV.1 Visión multidimensional do desenvolvemento rural.

A preocupación actual da UE polo medio rural e por encontrar un modelo propio de desenvolvemento rural, baseado en empresas sociais e familiares e na orde equilibrada do territorio, trata de evitar rupturas económicas e sociais graves e manter o traste coa necesaria harmonía rural-urbana.

O modelo de desenvolvemento rural, xa o indicamos, leva consigo evolucións estruturais a través da revalorización do potencial de desenvolvemento propio das rexións rurais que, para a súa implementación, exige unha actuación coordinada e coherente a todos os axentes económicos e sociais interesados e, en especial, a cooperación de todos os niveis da Administración Pública, é dicir, local, rexional, nacional e comunitaria.

A Administración Comunitaria, pola súa parte, dispón de numerosos instrumentos, tanto sectoriais como financeiros e políticos, que inclúen todos os aspectos do mundo rural.

Se ben a política social da UE non ten un contido especificamente rural sucédese en senso contrario, ca política de desenvolvemento do medio rural é unha política de contidos fundamentalmente sociais implícitos nas accións que corresponden directamente a outras políticas como a rexional, a agraria, a medio ambiental, e a puramente social a través de medidas específicas no medio rural como as de formación profesional ou as axudas á contratación. O desenvolvemento do medio rural e a ocasión de levar á práctica este planeamento conxunto (con intervencións múltiples de diferentes políticas sectoriais e horizontais) coa posta a punto de mecanismos de cooperación que leva implícitos.

IV.2 A política de desenvolvemento rural na Unión Europea.

Ante os problemas do mundo rural xa comentados, a partir da Acta Única Europea, que da paso a primeira reforma dos fondos estruturais comunitarios, mézase a coordinación entre estes que, ademais, concéntranse en torno ás rexións con un nivel menor de desenvolvemento ou exclusivamente rurais. Fruto destes cambios, na actualidade, o 72 por 100 dos fondos estruturais (período 1994-1999), alcanzan a cifra de 102,642 millóns de ECUS, destinaranse os obxectivos 1 (desenvolvemento estrutural das rexións con menor nivel de desenvolvemento) e 5b (desenvolvemento económico das zonas rurais vulnerables).

Estes dous obxectivos teñen unha alta aplicación no medio rural. O primeiro comprende accións rexionais de carácter xeral (onde o espacio rural é unha parte importante) e tamén outras que son especificamente destinadas ao medio rural. As medidas de adaptación das estruturas agrarias, turismo, patrimonio rural, etc. Segundo, as medidas céntranse exclusivamente nas actividades alternativas do medio rural como: a) Inversións en infraestruturas, para crear emprego no sector privado (PYMES, turismo, etc.) e protexer o medio ambiente, e b) Servicios

as PYMES, investigación e desenvolvemento, formación e diversas medidas de desenvolvemento rural.

Para o obxectivo 1 os créditos disponibles para España no período 1994-99 acadan o 26,30 por 100 do total da UE e para o obxectivo 5b os recursos que corresponderán o noso país significan entre o 10/11 por 100 do total. Convén matizar en relación co volumen de créditos e porcentaxes anteriores que a repercusión dos Fondos Estructurais non debe avaliarse unicamente en función da envergadura das transferencias financeiras. Xunto os efectos directos, os efectos indirectos, ou se se quere secundarios, revisten tamén certa importancia como poiden ser os producidos sobre o espírito de empresa e innovación, a revalorización dos produtos locais ou a promoción do turismo e outras actividades rurais que xeneran un proceso dinámico e autosostido.

Vencellada ao Tratado da Unión Europea, no ano 1993, tivo lugar a segunda gran reforma dos fondos estruturais e da política rexional comunitaria, destinada a fortalecer a cohesión económica e social. Entre eses fondos estruturais, estableceuse un Fondo de Cohesión (provisionalmente o Instrumento Financeiro de Cohesión ata a entrada en vigor do Tratado de Maastricht que se retrasou polas circunstancias de todos coñecidas) que pretende, o igual que os demais, correxir desequilibrios e facilitar a cohesión, se ben ó estar orientado en favor dos Estados e non especificamente de rexións con problemas, as posibilidades de que alcancen ao medio rural son máis que dudosas.

En resumo, desde 1988 a Comunidade moviliza os seus fondos estruturais ao servizo do desenvolvemento rural a través dos obxectivos 1 (zonas de retraso) e 5b (zonas especificamente rurais con retraso). Paralelamente a esta división, reciben unhas indemnizacións especiais as zonas rurais clasificadas como de montaña ou zonas desfavorecidas polas condicións do solo ou do clima).

A orixe desta preocupación e das axudas subseguintes hai que buscalo, como se dixo, nos cambios experimentados no sector agrario e nos últimos anos que causaron parte importante das actuais dificultades do medio rural. A profunda mutación da agricultura e a liberalización do comercio mundial de alimentos desembocou na Reforma da PAC, as súas consecuencias estanse empezando a sentir e seguiranse sufrindo no sector agrario (particularmente en determinados subsectores e rexións) nos próximos anos.

Con este programa resulta evidente a necesidade dunha poderosa estratexia para axudas as comunidades rurais a enfrontarse a estes desafíos.

IV.3 Estratexia *ad hoc* para as zonas rurais na U.E.

O obxectivo 5b dirixido a promover o desenvolvemento e o axuste estrutural de zonas rurais foi introducido, igual que os demais, na primeira reforma, e, posteriormente, o Regulamento marco da reforma de 1993 (con vixencia para o período 1994-1999) precisa os criterios para a selección das zonas obxectivo 5b, con obxecto de acollerse as correspondentes intervencións. Trátase de zonas rurais situadas fora das rexións do obxectivo 1 (as comprendidas dentro deste obxectivo obtéñen maiores porcentaxes de axuda) que se caractericen por un baixo nivel de desenvolvemento económico, valorado en función do PIB per cápita, e reunir igualmente polo menos dous dos tres criterios seguintes: a) Elevado índice de emprego agrícola en relación co emprego total; b) Baixa densidade de poboación e/ou importante tendencia o despoboamento; e c) Baixo nivel de renda agrícola, expresado en especial en valor añadido agrícola por unidade de traballo agrícola (UTA).

Como novidade suplementaria, o obxectivo 5b inclúe entre os seus criterios secundarios (que polo demais non cambian), as consecuencias da reestructuración do sector pesqueiro. En efecto, de acordo coas conclusións do Consello Europeo de Edimburgo de 1992, a nova normativa de 1993 permite a inclusión deste obxectivo das zonas afectadas polo declive das actividades de pesca en rexións ou zonas subvencionables en virtude dos obxectivos rexionais, mediante a inserción de novos criterios axeitados para este obxectivo 5b e tamén para o obxectivo 2 (declive industrial).

Os Estados membros interesados propondrán a Comisión Europea, de acordo coas disposicións correspondentes, a lista de zonas que consideren deban beneficiarse da acción con arreglo o obxectivo 5b. Para iso, tratarán de garantir unha concentración efectiva das intervencións nas zonas con problemas de desenvolvemento rural máis graves. Seguidamente, os EE.MM. presentarán os seus plans de desenvolvemento rural que incluírán entre os seus apartados: a) a descripción da situación actual e a estratexia a seguir, os recursos financeiros mobilizados; unha análise da situación medioambiental da rexión en cuestión e indicacións sobre a utilización das contribucións dos Fondos estruturais, do BEI e dos demais instrumentos financeiros prevista para a realización do plan.

Seguidamente a Comisión valorará os plans propostos e establecerá, de acordo co EE.MM., o marco comunitario de apoio -MCA- desenvolvemento rural, que incluíra aqueles, con carácter informativo, os datos relativos as accións de desenvolvemento das estruturas agrarias correspondentes o obxectivo 5a, que se vaian a desenvolver nas zonas cubertas polo obxectivo 5b.

O MCA, que recolle os compromisos financeiros da Comisión e a cofinanciación dos demais axentes que interveñen na planificación -Estado, rexións e sector privado, fundamentalmente-, incluírá, en éste, como nos demais obxectivos, os seguintes apartados: a) Os obxectivos de desenvolvemento, cuantificados na medida en que o permita a súa natureza e as liñas de actuación prioritarias seleccionadas para a intervención comunitaria e os procedementos de apreciación, seguimento e avaliación das accións previstas; b) As formas de intervención; c) O plan indicativo de financiación, no que se mencionará o importe das intervencións e as súas fontes; e d) A duración das intervencións.

Os plans de desenvolvemento rural son obrigatorios, como se dixo, se se quere acceder os fondos a través do obxectivo 5b; se ben no caso das zonas obxectivo 1 -no que os demais obxectivos quedan incluídos ou subsumidos-, os plans de desenvolvemento rural poden integrarse nos MCA -caso de Galicia, Andalucía, etc.-. En calquera caso, estes plans incluírán unha descripción dos problemas que suscitan as estruturas agrarias nun ámbito xeográfico axeitado. Terán unha duración de seis anos e poderán ser actualizados cada ano.

Chegados a este punto convén, en relación coa programación dos fondos estruturais, diferenciar con claridade (como podemos facer particularmente no caso do FEDER) os dos ámbitos administrativos nos que a mesma ten lugar: Por unha banda, o que comprende o conxunto do EE.MM., ou plurirrexional, e que os seus montantes van destinados, nunha cantidade determinada, a todas e cada unha das rexións ou CC.AA. -no caso do FEDER as comprendidas dentro do obxectivo 1- e doutra, o de carácter exclusivamente rexional que vai a parar as CC.AA. correspondentes, implementándose uns e outros -plurirrexionais e rexionais-, a través dos correspondentes programas operativos e/ou de subvencións globais.

No caso do obxectivo 5b os fondos estruturais que se aplicarán son: O Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), O Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), o Fondo Social Europeo (FSE) e o Banco Europeo de Inversións (BEI), do que a intervención debe ser programada coa maior coordinación posible entre os mesmos.

Na selección das zonas rurais, a Comisión e os EE.MM. esforzaranse por garantir unha concentración efectiva das intervencións nas zonas con problemas de desenvolvemento rural máis graves. Para o período 1989-1993, as zonas españolas afectadas (sin a inclusión das zonas rurais comprendidas nas rexións obxectivo 1) relacionanse na Decisión 426/89 (Diario Oficial L 198 de 12-7-1989) e, na actualidade, e de acordo co establecido no apartado 3 do artigo 11 bis do Regulamento 2081/93 (que modifica o 2052/88) sobre os criterios de selección.

Decisión da Comisión de 26 de xaneiro de 1994 estableceu as novas zonas rurais cubertas polo obxectivo 5b, entendéndose que son as que sofren os problemas de desenvolvemento rural máis graves. No cadro 3 indícase só o número de comarcas seleccionadas por cada CC.AA. e as provincias respectivas, podendo encontrarse a relación de comarcas na Decisión citada. (Ver Cadro Páx. 51).

Para a aprobación, tanto da lista das zonas que reúnan os criterios de selección do obxectivo 5b como dos MCA deste obxectivo, créase, no Regulamento de coordinación da intervención dos fondos (Regulamento CEE n.º 2082/93 de 20-7-1993), un Comité de xestión das estruturas agrarias e do desenvolvemento rural, xa que emitirá tamén dictámenes en relación co obxectivo 5a. Igualmente tamén se establece, pola mesma norma, un Comité de xestión permanente para o caso das estruturas pesqueiras comprendidas tamén, como xa indicamos, no obxectivo 5b (e no obxectivo 2 destinado as rexións gravemente afectadas polo declive industrial).

A Comunidade sobre o medio rural (definido como unha entidade socio-económica vencellada cos recursos naturais dun determinado espacio xeográfico no que se asenta unha poboación cun modelo cultural peculiar) ten lugar a través de diversas manifestacións que están interrelacionadas entre si e que teñen como finalidade subir o nivel de renda, contribuíndo así ao logro dun desenvolvemento desequilibrado, global e sostible. As medidas correspondentes, contéñense nas diferentes políticas comunitarias, polo que non podemos illar unhas doutras coma se tratase de compartimentos estancos. A actuación sobre o medio rural está comprendida, pois, nas principais políticas da Comunidade (tanto sectoriais como horizontais) desde a política agraria á política rexional e de cohesión económica e social pasando pola política de medio ambiente, a política social e incluso a política empresarial.

En consecuencia, as intervencións sobre o medio rural inclúense en todas estas políticas tratándose de evitar solapamentos e lograr, tanto a coordinación dos fondos estruturais como a dos axentes económicos e sociais, que interveñen na planificación e xestión deste peculiar territorio.

Así, por exemplo, no Regulamento para a aplicación do FEOGA-Orientación (presuntamente concebido para a política agraria) establécese que o Fondo poderá financiar accións que teñan por obxecto o desenvolvemento sostido do medio rural. Igualmente, a participación financeira deste Fondo poderá referirse, en especial, á conservación e desenvolvemento dos pobos e protección e conservación do patrimonio cultural (na medida que a súa financiación non esté prevista polo FEDER). Igualmente se desenvolverán medidas encamiñadas a protección do medio ambiente, a conservación do espacio rural e reconstrución dos paisaxes.

IV.4 Unha experiencia de política social e económica no medio rural: A iniciativa LEADER.

Os cambios no sector agrario, foron os causantes, en boa medida, da crise ou máis ben do afloramento dos problemas do mundo rural, no que se queren agora encontrar solucións non só para as propias dificultades a través da busca de alternativas non agrarias, senón tamén para os problemas creados polas grandes aglomeracións e o medio urbano, que necesitan dunha urxente válvula de escape.

Os efectos perversos da industrialización, a urbanización, o desenvolvemento das infraestruturas de transporte, a proliferación de construcións dispersas, o uso indiscriminado de novas técnicas e produtos, especialmente na agricultura, deixaron unha marca indeleble en moitas zonas do mundo rural que sofre así un proceso de decadencia. Nestas condicións, á xestión pública rural preséntaselle o problema de encontrar un compromiso entre as obrigacións ecolóxicas, as necesidades sociais e a racionalidade económica. Tal compromiso non pode levarse a cabo con eficacia de forma improvisada senón trazando estratexias coherentes (Convén diferenciar, non obstante, dentro do mundo rural as zonas que corresponden a descripción anterior, doutras menos poboadas, especialmente marxinadas e de difícil acceso, onde as posibilidades de diversificación económica son moito máis limitadas e o desenvolvemento de base, é dicir, de infraestruturas que permitirían tal diversificación é especialmente complexo e custoso).

Co obxectivo de participar directamente no tratamento destas cuestións de desequilibrio territoriais, desde 1988, a Comisión pode, por propia iniciativa, propoñer accións que contribúan a resolver problemas específicos que teñan unha incidencia especial a nivel comunitario. Son as iniciativas comunitarias, que completan a actuación dos M.C.A., e teñen como obxectivo reforzar a cohesión europea favorecendo un desenvolvemento económico e social máis equilibrado.

As iniciativas comunitarias contribuíron desde o comezo da reforma dos fondos a realización dos cinco obxectivos das políticas estruturais da Comunidade, e, que aquí nos interesa de maneira particular, os obxectivos 1 (desenvolvemento axuste estrutural das rexións máis débiles) e 5b (desenvolvemento rural).

De entre as iniciativas que se levan a cabo pola UE, o 15 de marzo de 1991 a Comisión adoptou unha referida exclusivamente o desenvolvemento rural denominada "Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale" (LEADER). A Comisión neste caso utilizou a técnica, xa adoptada noutras ocasións de xogar coas siglas e os vocablos simultaneamente: Por unha parte, a iniciativa diríxese a relacionar ou coordinar accións de desenvolvemento rural dunha

exemplificante (conforme a convocatoria trátase dunha "iniciativa demostrativa de desenvolvemento rural") e, doutro lado, preténdese que esa función a leve a cabo un líder -LEADER-, que organice e dirixa a mesma.

A problemática específica do mundo rural exixía accións concretas o seu favor. En palabras do entón presidente da Comisión Europea, Jacques Delors ante o Parlamento Europeo, necesitábase "unha política de desenvolvemento rural máis vigorosa. Non só está en xogo a diversidade das nosas zonas rurais senón o propio equilibrio dentro da Comunidade. Este equilibrio vese ameazado polo contínuo declive no emprego agrario, a diferenza crecente entre os servizos dispoñibles para a xente e as empresas nas cidades e no campo, o éxodo dos xoves e o deterioro do medio ambiente".

A iniciativa LEADER diríxese ó desenvolvemento de comarcas rurais das rexións dos obxectivos 1 e 5b e, dentro delas, as estratexias de desenvolvemento aplícanse en zonas de poboación entre 5.000 e 100.000 habitantes, aproximadamente, co obxectivo de adoptar solucións innovadoras que poidan servir de modelo para a totalidade das mesmas, e establecer unha integración óptima entre as diversas medidas sectoriais.

Baséase esta iniciativa na creación dunha Rede de Grupos de Acción Local, rede de intercambios de información e experiencias que favorezan o desenvolvemento das zonas rurais da Comunidade, de forma que a actividade de cada grupo veña a engadirse as medidas contempladas nos Marcos Comunitarios de Apoio (MCA), e tratando de que as solucións que se apliquen sirvan de paradigma para o resto das zonas rurais europeas. Dentro deste esquema, considéranse subvencionables tres tipos de accións: en primeiro lugar, accións de desenvolvemento rural, é dicir, accións que benefician directamente os habitantes e axentes económicos das zonas subvencionadas, que son: a) asistencia técnica; b) formación profesional e axuda ao emprego; c) turismo rural; d) pequenas empresas, artesanía e servizos locais; e) promoción e comercialización in situ da produción agraria, forestal e pesqueira e f) outras medidas. En segundo lugar a creación, equipamento e xestión dos Grupos de Acción Local (material informático e telemático e asistencia técnica os grupos) e, en terceiro lugar, as medidas que contribúan a integración dos Grupos na Rede de ámbito comunitario.

A organización e funcionamento da iniciativa LEADER comprende catro niveis: o primeiro, os particulares; o segundo, os grupos de acción local; a terceira, un organismo intermediario o comité de seguimento entre estes e a Comunidade; e, finalmente, unha célula de animación en Bruselas, formada por representantes da Dirección Xeral VI -Agricultura- da Comisión, autoridades nacionais

e/ou locais e representantes dos grupos *LEADER*, que coordena, evalúa e controla a todos os grupos. Vexamos cada un destes axentes: *Os particulares* presentan as súas iniciativas os grupos, e solicitan información e asesoramento sobre o mesmo, comprometéndose a financiar a parte do proxecto que non reciba subvención; *os grupos de acción local* actúan, a través dos chamados Centros de Desenvolvemento Rural (CEDER); de carácter privado, como xestores dos fondos comunitarios (curiosamente unha institución privada xestiona fondos públicos), organizando o desenvolvemento da zona e concedendo ou denegando subvencións os proxectos de desenvolvemento presentados polos particulares; *o organismo intermediario*, designado polo Estado (o IRYDA no caso de España), informa, asesora, coordena e controla a utilización das subvencións globais polos grupos locais, transmitindo a Bruselas informes da actividade destes; e, finalmente, *a célula de animación LEADER*, que co nome de Asociación Europea para a información sobre o Desenvolvemento Local -AEIDL- encárgase do obxectivo de integración dos Grupos nunha Rede de ámbito comunitario, servindo de intermediario entre os propios CEDER, especialmente o trasvase de experiencias. Este Centro de animación dispón dun equipo de once persoas encargadas da animación da rede e das actividades de intercambio do programa, e dun Comité de expertos, integrado por nove especialistas europeos en desenvolvemento rural.

Os Grupos de Acción Local (relaciónanse os existentes en España no Anexo 4) serán seleccionados de entre as propostas presentadas polos EE.MM. A selección realízase conxuntamente polos EE.MM. e a Comisión en base a criterios xerais: solvencia, capacidade administrativa, implantación local, participación dos axentes económicos e sociais en funcionamento do grupo- ou específicos -calidade do programa, experiencia e coñecementos técnicos no desenvolvemento rural-; aceptación das normas da Rede Supranacional-, podendo engadir os EE.MM. outros criterios nacionais, sempre que se respetasen as directrices e obxectivos da iniciativa. A calidade do programa era o punto forte -a convocatoria dedica un artigo ao mesmo-, posto que o importe da financiación de cada iniciativa sería fixado pola Comisión en función da solvencia e aptitude do Plan de Actividades Económicas do Programa de Desenvolvemento Rural presentado, estimándose a mesma a través de: a) complementariedade das medidas co MCA; b) existencia dunha estratexia de desenvolvemento integrado na zona rural; c) efecto multiplicador e demostrativo das medidas propostas; d) grao de participación da poboación e dos axentes locais de carácter innovador.

En canto as funcións dos centros de desenvolvemento rural, encargaríanse da xestión delegada das subvencións asinadas para realizar o programa.

desenvolvemento. Esíxese, loxicamente, unha serie de requisitos ós CEDER, como acreditar solvencia económica e técnica, capacidade administrativa, implantación na zona, comportamento democrático e articulación dos axentes económicos e sociais, así como experiencia e preparación técnica en desenvolvemento rural.

A aplicación dos fondos estruturais no mundo rural, tan necesitado dun enfoque integrado, débese a que son o principal instrumento co que a Comunidade expresa a súa solidariedade cos grupos sociais e as rexións máis débiles. En particular, a través das iniciativas comunitarias e do seu enfoque descentralizado e multidimensional, o esforzo de cohesión económica e social comunitario chegou a apreciar e entender mellor. A estratexia da política social e económica no mundo rural, representada pola iniciativa *LEADER*, convirten a Comunidade para os cidadáns e os axentes sociais da zona en algo real e próximo.

O programa *LEADER* fundaméntase na implicación activa da poboación local, das empresas, das asociacións e dos organismos públicos. O obxectivo consiste en mobilizar a iniciativa local para emprender proxectos conxuntos e descubrir un desenvolvemento coherente coa zona. Configúrase así un Grupo de Acción Local no que participan as principais instancias interesadas e elabora unha estratexia de desenvolvemento con unha óptica global que abarca desde as actividades que configuran un tecido industrial integrado na zona (artesanía, medio ambiente, turismo, explotacións agrarias, telecomunicacións para PYMES, etc.) ata a formación profesional da poboación e a inserción de persoas en situación precaria.

Finalmente os Grupos de Acción Local intégranse nunha Rede europea, que facilita o intercambio de experiencias e a transferencia de coñecementos en materia de desenvolvemento rural, no conxunto da Comunidade.

COMENTARIOS FINAIS E RESUMEN.

O longo da exposición tratamos de destacar os aspectos máis relevantes da política social comunitaria no que se refire o seu impacto sobre o medio rural. A conclusión do tema foi posta de manifesto por canto non existe propiamente unha política social específica no medio rural senón que esta contense nas demais políticas comunitarias, tales como a política agraria, a política de medio ambiente ou a política social.

En xeral, e non soamente en canto a súa aplicación no medio rural, a Política Social Comunitaria, non gozou en moitos aspectos dun tratamento independente, senón que se inscribiu noutras políticas comunitarias e foi contemplada instrumentalmente para a consecución do Mercado Único. Así, os avances sociais supóñanse

ligados, mediante un certo automatismo, o progreso económico; sen embargo, como xa suliñamos, aqueles avances non se produciron co alcance esperado, mentres que a integración económica si seguiu o seu curso inexorable. Europa configúrase así, ante os desequilibrios entre as dimensións económica e social, como un xigante económico e un anano social, sendo precisamente a trascendencia dese desaxuste a causa fundamental do seu limitado futuro.

En efecto, todos os esforzos levados a cabo no complexo proceso de integración europea centráronse básicamente en aspectos económicos. Nos últimos tempos, trátase de superar a situación de bloqueo que caracteriza a política social operando un cambio cualitativo na apreciación desta materia. A etapa que se abre en Maastricht recolle a premisa fundamental de que o progreso económico e o progreso social discurran de forma paralela, considerando desde novos puntos de vista o lazo entre a política económica e a política social, tendendo principalmente a corrixir os preocupantes niveis de desemprego.

O progreso social, pois, terá que calar en todas as manifestacións das políticas comunitarias, particularmente nas que se esforzan en lograr a cohesión económica e social, pois doutra forma poderán producirse discordancias como as que teñen lugar a través da chamada "paradoxa da produtividade". Trátase dos retrasos na materialización das ganancias de produtividade esperados das inversións en novas tecnoloxías que, como é sabido, non darán os seus frutos sen as destrezas, organización e as negociacións sociais que, ou ben bloquean, ou ben facilitan a súa difusión. Neste senso hai que recoñecer que o progreso tecnolóxico é un proceso social e como tal implica unha política social.

Xunto a necesidade da presenza da política social nas demais políticas comunitarias -sectoriais, instrumentais, etc.-, debe estar tamén comprendida nas políticas espaciais, distinguindo con claridade o rural do urbano. É importante que as políticas sociais asistan as poboacións rurais e sustenten o desenvolvemento rural sin proxectar o modelo de crecemento urbano sobre o medio rural.

Pero non se trata de políticas asistenciais senón da revalorización do potencial endógeno, baseada fundamentalmente nos esforzos combinados dos interlocutores locais e no desenvolvemento das súas capacidades. Paralelamente, sempre que creen as infraestruturas axeitadas, as novas tecnoloxías da información poderán modificar as actuais pautas de distribución espacial do desenvolvemento económico que é a responsable dalgúns dos principais problemas ecolóxicos e, en concreto, da excesiva concentración da poboación nas cidades, dos problemas de exclusión dos centros urbanos e da decadencia rural.

Referente as experiencias específicas de política comunitaria sobre o medio rural debemos engadir que si o obxectivo da iniciativa *LEADER*, consiste en desenvolver

a importancia dun apoio directo as iniciativas colectivas de desenvolvemento emanadas das propias comunidades locais, ampliando os campos de innovación e experimentación, así como organizar, a partir de proxectos de cooperación transnacional, a transmisión de coñecementos, non estamos seguros de que as prácticas feitas ata a data haxan efectivamente contribuído o logro de tal obxectivo. En todo caso, os resultados cuantitativos parecen primar sobre os cualitativos e sobre a creación das condicións de partida para o acondicionamento de estruturas económico-sociais que permitan o desenvolvemento a medio e longo prazo do medio natural.

Posto que só transcurrieron cinco anos do comenzo destas iniciativas a través dos *LEADER I* (1989-93), entendemos, que é demasiado pronto para facer unha avaliación ex post, polo que haberá que esperar o desenvolvemento dos *LEADER II* (1994-1999) para avaliar cunha certa perspectiva temporal a súa eficacia. O plantexamento teórico é, sen dúbida, intachable, polo que cabe confiar no seu éxito se, en efecto, se produce unha verdadeira coordinación entre os actores do mundo rural e se dispoñan os medios financeiros correspondentes a dimensión do problema. A iniciativa *LEADER* é unha boa proba do recoñecemento de que os problemas do mundo rural trascenden dunha mera perspectiva sectorial ou meramente económica e de que é necesario un enfoque socioeconómico, integral, para responder as necesidades propias, senón tamén do conxunto da sociedade as que o medio rural contribúe decisivamente.

Para rematar, a política social comunitaria no medio rural ten lugar a través dun conxunto de políticas horizontais, sen ignorar as sectoriais, posto que en moitas zonas rurais a actividade agraria, por exemplo, constituíe todavía a principal ocupación. As políticas sectoriais e os programas de desenvolvemento rural non integrados, que contemplan aspectos parciais no medio rural e na súa globalidade, non obtiveron o resultado esperado porque non souberon dar adecuada resposta a diversidade de problemas e necesidades que estas zonas presentan. De ahí que a política comunitaria de promover estratexias horizontais coa aplicación coordinada e simultánea de instrumentos que corresponden a varias políticas sexa, nos tempos actuais, a que obtén maior aceptación e permite alcanzar a participación dos axentes económicos e sociais, preténdese evitar que as accións sobre o medio rural se convirtan nunha serie de instrumentos e medidas superpostas, sin coordinación algunha, ou en unha mera adición de actuacións incapaces de incidir, facendo cada unha polo seu lado, sobre os reais e específicos problemas do mundo rural.

ANEXOS

ANEXO 1. CARTA SOCIAL EUROPEA.

Desde a súa aprobación no ano 1989, a Carta Social Europea establece os principios fundamentais dos dereitos dos traballadores e as relacións laborais na Comunidade Europea e, desde esa data, realízanse esforzos en traducir a práctica estes principios a través da lexislación comunitaria.

Os doce principios enumerados na Carta Social son os seguintes:

1. Dereito a traballar no país da Comunidade elixido polo traballador.
2. Liberdade para elixir un emprego e dereito a unha remuneración xusta.
3. Dereito á mellora das condicións de vida e de traballo.
4. Dereito á protección social con arreglo ós sistemas propios de cada país.
5. Dereito á liberdade de asociación e negociación colectiva.
6. Dereito á formación profesional.
7. Igualdade de trato entre homes e mulleres.
8. Dereito á información, consulta e participación dos traballadores.
9. Protección da saúde e da seguridade no lugar de traballo.
10. Protección dos nenos e dos adolescentes.
11. Un nivel de vida digno para as persoas de idade avanzada.
12. Mellora da integración social e profesional dos minusválidos.

(Ver Cadros Páxs. 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 66).

MESA REDONDA

O IMPACTO DA POLÍTICA EUROPEA NA POLÍTICA SOCIAL INGLESA

Andrew Baugh

UNIVERSIDADE DE NOTTINGHAM TRENT

En primeiro lugar gustárame dar as grazas á organización por convidarme ás mesas para facer algunhas aportacións sobre o Reino Unido.

É necesario dicir algunhas palabras para situar esta exposición no seu contexto. O meu convite produciuse no último momento e o tempo do que dispuxen foi limitado.

Estes momentos son un traballador social, profesor na Universidade de Nottingham Trent, pero durante 5 anos traballei en Saúde Mental en Cumberland, o condado máis septentrional de Inglaterra nunha área eminentemente rural.

É moi claro que o medio rural presentaba un número de problemas que eran diferentes tipos de distribución de servizos para situalos no espacio.

O tamaño da zona, o afastamento e a natureza da poboación significaron que o traballo tivo que ser máis flexible nos roles e habilidades a desenvolver, e a coordinación e coordinación entre institucións, así como a confianza mutua, foron de importancia para o desenvolvemento do traballo.

É importante falar das perspectivas da comunidade e da natureza da súa experiencia de

Na miña exposición vou facer un esbozo do seguinte:

Algunhas tendencias significativas do medio rural, onde hai ademais amplas e importantes cuestións que afectan á comunidade.

Alguns breves datos da política rural no Reino Unido.

Vou sintetizar algunhas cuestións importantes da política do goberno da Gran Bretaña que tiveron e seguirán tendo uns profundos efectos sobre a comunidade rural e urbana.

En canto á Política da Comunidade Europea e da Gran Bretaña, imos falar dalgúñas visións estereotipadas sobre as mesmas. Lembren que nós temos un goberno conservador que está dividido sobre a cuestión europea.

En último lugar, algúns dos resultados do II Programa Europeo de Loita contra a Pobreza.

Moitos de vostedes estarán familiarizados con Inglaterra ou polo menos terán unha imaxe. En comparación con outros países europeos é bastante máis pequena, a súa poboación ronda os 60 millóns de habitantes que se concentran nunha larga área urbana. Moitas destas cidades, como Birmingham, Manchester e New Castle, aparecen como consecuencia da Revolución Industrial do século XIX.

A pesares de que as industrias tradicionais desapareceron das cidades a poboación permanece nestas zonas.

Pero Gran Bretaña aínda ten relativamente amplas zonas rurais: como as montañas de Welsh, o norte de Yorkshire, o leste de Anglia e amplas partes do suroeste. Estas áreas experimentaron certamente as tendencias rurais que comentabamos antes e que paso a resumir brevemente:

Como noutras partes de Europa, o medio rural na Gran Bretaña non é homoxéneo, hai considerables variacións e diferencias. Para algúns a frase "Vida Rural", é sinónimo dun idílico estilo de vida, - unha visión romántica- que permite a calidade de vida nun terreo de pastoreo para ser disfrutado tanto como as facilidades de accesibilidade polo teu propio transporte á cidade cercana, etc. permitan. Esta é a experiencia da minoría.

Para a maioría dos residentes do medio rural, a experiencia é de aillamento, alto desemprego, baixos salarios e pobreza, vivendas de pobre calidade e vivendas excesivamente caras e as limitacións da non existencia ou limitación de servizos públicos e transportes.

Aínda que hai dous polos opostos, podemos falar de tendencias comúns no mundo rural:

1. Movementos de poboación selectiva entre a cidade e o campo que inclúe:

- Cambios no emprego rural e corrente de xoves á cidade

- A clase media e os xubilados móvense ao campo e eclipsan á predominante clase traballadora.
- Xente que traballa na cidade, pero que vive en zonas rurais máis lonxanas que acostuman ser de retiro ou turismo, o que modifica substancialmente o estilo de vida do medio rural.

2. Cambios no emprego que se producen por:

- Caída dos labores da agricultura, minería e a explotación da foresta.
- As novas compañías de tecnoloxía da información que se trasladan a máis apetecibles emprazamentos porque xa non precisan estar emprazadas nas cidades.

En resumo:

Salarios baixos.

As habilidades da xente resultan desaxeitadas.

O traballo é frecuentemente de temporada, con altos índices de desemprego e de emprego sumerxido.

As economías locais sofren cando as compañías cambian a súa política.

Presión do goberno central para emprazar industrias perigosas para o medio ambiente no medio rural.

3. Descenso dos servizos. Tanto no sector público como privado, os factores a resaltar son:

- A poboación decrece.
- Decrece o transporte público e incrementase a confianza no coche privado.
- A vida rural describiuse como "vivir nunha cadea aberta".
- Incremento do coste dos servizos a comunidades pequenas e lonxanas.

Sorprendentemente estes cambios endureceron a pobreza e deixárona sen acceso a alternativas.

4. Ambiente político pouco compasivo:

O goberno conservador exerceu unha política deliberada en contra da administración local. Namentres que enfatiza a importancia de que o cidadán elixa, limitaron os poderes e os fondos da administración local e centralizaron o control.

A introducción do mercado en moitas áreas da vida pública, educación, saúde, etc., reduciu a influencia da administración local e limitou as posibilidades pola súa cultura e localización xeográfica para participar.

Erosión da cultura:

O impacto dos cambios de poboación, os medios de masas e o descenso das tradicións mudaron a natureza da cultura rural. Pero tales cambios e o

conflicto son parte dunha máis ampla discusión dentro da sociedade. Así faise moito máis difícil definir unha comunidade rural.

6. Crecemento das diferencias:

As variables mostran que nos últimos 15 anos, houbo un considerable incremento nas cifras de xente que vive na pobreza. Isto é especialmente certo en familias monoparentais e anciáns e ás veces é menos visible no medio rural.

Ademais destas tendencias, hai outras que teñen profundos efectos sobre a comunidade:

1. Pobreza e privación: As seguintes variables mostran (estadísticas 92) unha imaxe da poboación en Norfolk, unha ampla zona rural:

Densidade de poboación 80 hab. por km cadrado

Maior poboación feminina

20% son xubilados

8% son maiores 75 anos

9% familias monoparentais

21% desempregados de larga duración

Un estudio de finais dos 80 mostra que o 25-30% dos residentes en zonas rurais foron beneficiarios do Salario Social.

2. Aloxamento e vivenda: A política do goberno central nos últimos dez anos foron forzar á administración local a vender as súas vivendas non permitíndolles construír outras novas máis axeitadas para alugar á poboación.

3. Saúde e minusvalías: Nas zonas rurais aparecen maiores índices de mortalidade infantil e de hipotermia nos anciáns.

A imaxe da vida rural na Gran Bretaña é unha das fundamentais desvantaxes pero é importante lembrar que as causas fundamentais son estruturais, orixinais na sociedade como nación e non meramente no nivel local.

Imos pasar agora a falar da política rural no Reino Unido.

Houbo un incremento no que atinxe aos problemas rurais e nas tentativas que levaron a cabo para desenvolver accións específicas no medio rural en canto á existencia de servizos, á planificación da agricultura e aos servizos para a poboación nova.

Hai interese pero existen diferentes interpretacións desde a política, a súa aplicación en práctica e os resultados.

Non hai un acordo sobre o desenvolvemento a levar a cabo, mesmo dentro do dominio das institucións do goberno central tanto polos enormes contrastes de opinións como polo alcance a dar ó desenvolvemento rural.

CAMBIOS NA POLÍTICA SOCIAL

Nos pasados cinco anos houbo cambios importantes no sistema de seguridade social e na organización dos servizos que se prestan á comunidade, que tiveron fondos efectos tanto para as zonas rurais como para as urbanas.

1. Cambios na seguridade social: O goberno conservador xustifica estes cambios como unha reforma necesaria e dirixida a reducir o fraude. Reduciron número de titulares, deixando fóra ós xoves e mudaron o concepto da prestación como galano polo concepto de préstamo.

A miseria e a pobreza incrementáronse como consecuencia directa.

2. A introducción dun mecanismo de mercado para a provisión e adquisición de servizos para a comunidade; Os potenciais beneficios duns servizos conducidos ás necesidades foron minados polo inadecuado financiamento do goberno. Sen embargo no contexto do éxito en 1992 do mercado único, aparece a posibilidade para todos os sectores que prestan servizos á comunidade, de exportar as súas experiencias ao resto de Europa, é dicir, crear un mercado interno de Servizos Sociais. Este desenvolvemento pódese ver pola creación da Asociación Europea de Organizacións de Axuda a Domicilio en 1990.

¿Que hai sobre a política do Reino Unido?

Creo que sería de axuda comezar con algunhas perspectivas que se teñen da Unión Europea no Reino Unido.

O partido conservador está dividido en canto á cuestión europea e en canto a ser non membros da mesma.

A dereita dominante reforzada pola prensa conservadora quere dar a imaxe da Unión Europea como:

Por unha banda burócratas sen ningunha consideración das boas tradicións inglesas tales como a raíña, os baixos salarios, longas xornadas laborais, e o sabor das patacas fritas.

Por outro como que minan a competitividade e os custos industriais ingleses polo custo dos baixos salarios.

Por último como a entrada do socialismo pola porta de atrás.

Por último como que o nivel de debate se centre no patriotismo máis que no plano

non compartirán comigo: O adherirse a unha política subsidiaria, fixo que a Unión Europea sexa reacia a interferir nas soberanías nacionais introducindo cambios radicais no campo social.

O punto de atención da Comunidade Europea tende a ser o económico, máis é claramente recoñecido que mecanismos como o mercado único crean problemas para as rexións e grupos particulares de persoas. Desenvolveu axudas especiais para desfavorecidos e medidas dirixidas a grupos e marxinados.

É importante recordar que o Reino Unido foi o único país que refusou aceptar a carta social e que Major triunfou en Maastrich nas negociacións do 89, argumentando que os traballadores ingleses serían excluídos dos dereitos e prestacións ou beneficios ofrecidos. Isto aínda se mantén.

Os obxectivos establecidos polo comité do consello de Europa en 1984 foron "combater a pobreza máis eficazmente e levar a cabo medidas positivas para axudar ós non privilexiados e identificar os mellores medios para atacar as causas da pobreza e aliviar os seus efectos na Comunidade Europea".

O segundo programa comprometiase á investigación e avaliación dos 76 proxectos seleccionados de entre todos os países membros.

A investigación centrouse en temas que incluían a integración do medio rural e vou resumir as conclusións neste área.

Para que un proxecto fora seleccionado tiña que demostrar a súa contribución á totalidade dos obxectivos do programa europeo arriba sinalado.

Quero centrarme nas conclusións xerais do tema da pobreza no medio rural.

Aínda que houbo dous proxectos no Reino Unido, as conclusións son comúns a todos os proxectos sobre o tema.

As estratexias dos proxectos foron avaliadas en relación a tres posibles áreas:

1. Traballo directo cos pobres desenvolvendo habilidades e a cohesión social.
2. Traballo cos servizos de benestar intentando reestruturalos.
3. Traballo cos que toman as decisións na sociedade.

Os proxectos relacionados coa pobreza no medio rural deron grande prioridade á terceira estratexia.

Os 25 proxectos identificaron un número de factores que contribuían á desintegración da comunidade enteira, e que actuaban como obstáculos para a recuperación: a perda de xente nova que se despraza ás cidades en busca de traballo foi identificada como a maior causa da desintegración económica e social do medio rural agrícola. Isto reduce as posibilidades de recuperación económica. As estruturas familiares e comunitarias aléranse e os servizos públicos son desaxeitados para encher os ocos.

Os proxectos identificaron tres clases principais de obstáculos para o desenvolvemento integral das zonas de pobreza.

- A propia xeografía que reforza o aillamento, a lonxanía vese incrementada pola débil comunicación.
- As estruturas administrativas de planificación local, están algunhas veces centralizadas e demasiado lonxe, e outras hai demasiados niveis de planificación e duplícanse.
- As actitudes das comunidades onde se dá a pobreza como un obstáculo para o desenvolvemento a través dunha acción integral. Houbo suspicacias ao redor do desenvolvemento e de como se ía levar a cabo polas institucións e tamén houbo cinismo en canto a erros acontecidos no pasado.

PAPEL DOS TRABALLADORES/AS SOCIAIS NAS EXPERIENCIAS DE DESENVOLVEMENTO DE PROGRAMAS EUROPEOS EN ESPAÑA

M.ª Mercé Canet Ponsa

DIPLOMADA EN TRABAJO SOCIAL
LICENCIADA EN C. POLÍTICAS E SOCIOLOXÍA
MEMBRO DA XUNTA DE GOBERNO DO COLEXIO OFICIAL
DE D.T.S. DE CATALUÑA

INTRODUCCION

A Política Social da Unión Europea ten un claro punto de partida no tratado de Roma que se viu reforzada paulatinamente, coa entrada en vigor da Acta Unica de Maastrich, e o tratado de Maastrich, máis recentemente.

Pero en realidade, desde o punto de vista técnico, a Política Social está enfocada como o complemento de dúas das liberdades básicas do Mercado Común: A LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABALLADORES E A LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, É dicir, é un instrumento para fomentar a mobilidade en Europa e facer posible un espacio de cidadanía común.

Non obstante, a política social tivo moi escaso desenvolvemento nas máis de tres décadas da existencia da Comunidade Europea basicamente, por TRES razóns fundamentais:

Porque as accións a favor dos beneficiarios da suposta política social europea só se exerceron de forma subsidiaria, normalmente limitando o seu alcance os grupos menos favorecidos polo desenvolvemento das distintas economías europeas.

- b) Porque a asignación dos recursos se deixou maioritariamente en máns do mercado mentras a capacidade reguladora das institucións comunitarias se limitou a establecer mecanismos tendentes a evitar discriminacións entre os nacionais dos diferentes estados membros.
- c) Polas dificultades existentes para xestionar desde Bruselas unha parcela de soberanía con tan profundas raíces nacionais e tan singulares diferencias entre os países.

Así pois, actualmente, a política social consiste nun conxunto de lexislación mínima común e nuns medios de acción circunscritos o ámbito de FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE), en calidade de instrumento de carácter estrutural de UE.

Quizáis a medida que vaia avanzando o proceso de integración económica en Europa resulte posible profundizar nunha Europa Social. Pero iso vai depender ademáis da vontade política por exercer estas tarefas desde as instancias públicas, da posibilidade de compatibilizar o dereito comunitario en determinadas materias co ordenamentos xurídicos nacionais existentes nos Estados Membros. Algo semellante ocorre co *Dialogo Social* xa que as diferencias entre unhas nacións e outras son froito dunha historia complexa e en moitos casos irrenunciable para os seus cidadáns. É difícil por iso establecer unha mesma filosofía europea con respecto á utilidade, alcance e contido de política social.

De todos os xeitos parece haberse experimentando un lixeiro avance neste terreno cando xa existen lugares comúns dentro da Unión onde están experimentándose programas de loita contra a *exclusión social*.

Se un 15% da poboación europea vive con ingresos inferiores á metade do medio de ingresos do seu país, é moi probable que se estén producindo fenómenos colectivos de marxinación dos entornos culturais, laborais e políticos, circunstancias que constitúe o caldo de cultivo ideal para provocar situacións de crispación e tensión, vez máis difíciles de combatir. Quizá, por iso, dende o punto de vista da eficacia, a estabilidade do mercado interior, e non só desde a óptica da equidade, resulte convincente proporse a redución dos niveis de exclusión social existentes na Unión Europea.

Ou dito doutra forma, entre as distintas opcións de política social posibles na Unión Europea, tras o Tratado de Maastrich parece haberse decantado por unha acción limitada e subsidiaria en favor dos colectivos máis desprotexidos.

O éxito deste plantexamento intermedio entre o liberalismo, a ultranza e o do Benestar dependerá, sobre todo, das políticas aplicadas para saír da crise económica.

FONDOS ESTRUCTURAIIS:

O obxectivo final de mellorar o nivel de vida na Unión Europea, enfróntase a un reto adicional derivado dos propios instrumentos postos en práctica para avanzar cara un maior grao de integración. Os procesos de liberalización que sustentan a construción dun mercado común poden incluso aumentar as diverxencias internas, o cal, a modo de círculo vicioso, dificulta a plena obtención das ventaxas que cabe atribuír a propia integración económica. Por iso, a existencia de mecanismos redistribuidores, teñen pleno sentido se estes superan o estricto alcance dos subsidios e se converten en instrumentos incentivadores do desenvolvemento económico e da propia integración económica política e social.

Para loitar contra o aumento dos desequilibrios internos, a Comunidade Europea puxo en práctica algunhas accións de carácter sectorial, social e rexional, que se viron notablemente reforzadas coa reforma dos Fondos Estructurais e da entrada en funcionamento dos Fondos de Cohesión da Unión Europea.

En certo modo, as accións estruturais son medidas de acompañamento das políticas públicas nacionais e como tales, han de ter un contido previamente planificado e consensuado. Tamén constitúen instrumentos destinados a compensar a peor posición relativa que teñen algunhos Estados Membros respecto ó nivel medio da Unión.

Esta necesaria ambivalencia convirte Os Fondos Estructurais nun dos medios de acción máis característicos da Unión Europea, a vez que máis sometidos a controversia entre os seus respectivos beneficiarios e financiadores netos.

Fondos Estructurais máis relevantes son:

1) Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER)

2) Fondo Social Europeo (FSE)

3) Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agrícola (FEOGA)

Tamén existen outras accións estruturais de distinto alcance sectorial e desde sumouse a elas o *Fondo de Cohesión*.

A concentración das accións estruturais realízase a partir da definición de 5 eixos fundamentais estreitamente conectados os diferentes Fondos Estructurais, que son:

OBJETIVO 1 (FEDER): Fomentar o desenvolvemento e a adaptación das zonas atrasadas, que a súa economía depende en grande medida da agricultura,

que teñen un baixo nivel de renda, altas taxas de desemprego e subemprego e deficientes infraestructuras.

OBXECTIVO 2 (FEDER): Reconvertir as rexións ou parte das mesmas gravemente afectadas polo declive industrial e/ou fronteirizas que se caracterizan pola redución de niveis de produción e emprego, en particular no sector industrial.

OBXECTIVO 3 (FSE): Combatir o paro de larga duración e facilitar a inserción profesional dos xoves e das persoas especialmente expostas a exclusión do mercado laboral.

OBXECTIVO 4 (FSE): Facilitar a adaptación dos traballadores as mutacións industriais e a evolución dos sistemas productivos.

OBXECTIVO 5a (FEOGA-Orientación): Acelerar a adaptación das estruturas agrarias no marco da refoma da política agrícola común e axudar a modernización e reestructuración da pesca.

OBXECTIVO 5b (FEDER): Facilitar o desenvolvemento e axuste estrutural das zonas rurais.

A maior parte das accións son obxecto da concertación no dobre nivel territorial e supranacional, isto quere dicir que, desde o punto de vista territorial as autoridades locais e rexionais discuten co goberno central do seu país, as accións a desenvolver, e desde a perspectiva do conxunto da Unión Europea, os diferentes gobernos e institucións comunitarias acordan que parte destas accións estruturais a emprender deben ser financiadas polos Fondos Estructurais.

O grado de cofinanciación do proxecto por parte da Unión Europea depende da clasificación da zona onde hai que aplicar o devandito proxecto.

Tras as distintas fases de planificación elabóranse os "Marcos de Apoio Comunitario" (MAC) onde quedan recollidos os programas operativos e os seus respectivos eixos comunitarios.

O Banco Europeo de Inversións (BEI), pola súa parte actúa como entidade financeira, concedendo préstamos para apoiar as rexións atrasadas, favorecer proxectos que interesen a dous ou máis estados membros e facilitan a reconversión e modernización de determinados sectores productivos, en particular, algunhas iniciativas individuais nas denominadas *Nuevas políticas da Unión*.

FINANCIACIÓN DOS PROGRAMAS SOCIAIS.

Os programas sociais poden estar financiados por:

- a) **Fondos Estructurais:** Os máis interesantes para o tema que nos ocupa son os seguintes:

- a.1) Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agrícola (FEOGA) para temas agrícolas.
a.2) O Fondo Social Europeo (FSE) que a través das novas "iniciativas Comunitarias" financia, ademais doutros moitos programas tres programas de emprego e desenvolvemento dos recursos humanos que teñen especial interés para os traballadores sociais.

Estos programas son: o programa HORIZÓN (Para facilitar a integración das persoas excluídas do mercado de traballo, fundamentalmente dismuidos e desfavorecidos), o programa NOW (Para favorecer o acceso da muller o mercado de traballo), o programa YOUTHSTAR (para a prevención do paro en xoves sen cualificación profesional menores de 20 anos).

Algúns programas exixen para a súa aprobación un requisito de transnacionalidade, é dicir, que os proxectos sexan presentados de forma conxunta con outros Países Membros. Por exemplo para os tres programas Horizon, Now, ou Youthstar é necesario presentar un proxecto propio, individual, do País Membro e outro proxecto transnacional elaborado con outros países da Unión.

Os programas financiados polos Fondos Estructurais son programas moi ben dotados economicamente.

b) Programas financiados directamente pola Comisión:

A Comisión destina unha parte do seu presuposto a financiación de programas experimentais, estes teñen unha menor dotación presupuestaria e diferencianse dos programas sociais financiados polos Fondos Estructurais en que se poden enviar proxectos, previo acordo cun cofinanciador, (Concellos, CC.AA. ou Estado) a Comisión, esta previa aprobación polo Parlamento Europeo, é a encargada de aprobar o proxecto sen necesidade de sanción polo Estado Membro correspondente. No caso de aprobación, é a Comisión quen directamente cofinancia o proxecto mediante os fondos que van o desenvolvemento do programa.

Entre todos os programas que se desenvolveron mediante este tipo de financiación os máis nos interesan como Traballadores Sociais son os programas de POBREZA I, POBREZA II, e concretamente POBREZA III.

Os dous primeiros tiveron un deseño parecido o resto dos demais programas experimentais, pero o programa POBREZA III foi xenuino con respecto ós demais e constituíu nun programa de intervención.

O PROGRAMA POBREZA III

En xullo de 1989, o Consello de Ministros da Comunidade Europea adoptou un programa quinquenal de acción a medio prazo con obxecto de favorecer a integración económica e social dos grupos máis indixentes.

Como continuación os dous programas anteriores, "Pobreza 3" constaba de tres principios rectores.

O primeiro advirte que abordar o problema da pobreza require un **enfoque multidimensional**. A pobreza é moito máis que a precariedade económica, abarca todos os ámbitos da vida: saúde, educación, vivenda, traballo relacións etc... *A pobreza vese como resultante de procesos combinados e acumulativos* nos que se dá en primeiro lugar un proceso de perdas que na medida que se van acumulando imposibilitan o retorno os bens perdidos: a saúde, as relacións, o traballo, etc... *esto produce paralelamente un proceso de exclusión* no que a mínima aparición da perda actúa con toda a súa forza unha acción positiva e cruel de segregación, fronte dunhas estruturas económicas sociais e culturais que levantan barreiras tanto obxectivas como subxectivas que perpetúan as situacións de necesidade e de deterioro.

Polo tanto abordar o fenómeno da pobreza implica integrar unha extensa variedade de medidas. A saúde, a escolaridade, o aloxamento, a formación, o emprego e os subsidios de desemprego, así como unha dimensión social cultural son tanto aspectos do fenómeno da pobreza como elementos clave das **estratexias integradas** que permitan combatir as devanditas carencias.

Isto lévanos a necesidade de desenvolver programas e proxectos de forma multidimensional de xeito que se vaia cara a integración das accións e non soamente cara a acción de asistencia social.

O segundo principio radica no fomento dunha **estratexia de cooperación partenariado**. Entendendo como "**Partenariado**" aquel proceso polo que dous ou máis axentes sociais de natureza distinta (públicos ou privados) e sen que perda a súa especificidade, se poñen de acordo para realizar algo nun territorio concreto nun tempo determinado. O resultado final do proceso produce uns efectos multiplicativos que son moito maiores que si cada un dos axentes houbera actuado individualmente sen esta simbiosis. Isto implica que os axentes compartan os beneficios no proceso. Os resultados obtidos por pequenos que sexan, responden a obxectivos de todos os axentes que forman o Partenariado.

Para que isto sexa posible é necesario que exista un programa con un obxectivo común. Isto supón un gran esforzo a nivel técnico xa que o programa ten que ser suficientemente atractivo para todos os integrantes que forman o partenariado.

A estrutura partenarial da senso a cada un dos membros e a súa vez facilita o que haxa vontades políticas comúns.

O tercer principio do programa "Pobreza 3" foi o de estimular **a participación** a todos os niveis, entre as autoridades nacionais, rexionais e locais, as organizacións voluntarias e **principalmente a dos afectados que padecen a marxinação**.

O programa "Pobreza 3" desenvolveuse entre 1989 e 1994, dispuxo dun orzamento total de 55 millóns de ecus, e realizáronse a nivel de toda a Comunidade un total de 39 proxectos no que España participou en catro deles: tres accións modelos (proxectos integrais). Programa de desenvolvemento rural integral da comarca Montes de Oca (Burgos), proxecto Onyar Est (Girona), proxecto Marismas del Odiel (Huelva) e unha iniciativa innovadora (Integración específica), proxecto de Rehabilitación e Inserción Social de Enfermos Mentais Crónicos sin fogar (Madrid).

De entre todos os proxectos farei referencia explícita só a dous. O Programa de desenvolvemento integral da Comarca de Montes de Oca (Burgos) e o proxecto Onyar Est de Girona. O primeiro como exemplo do desenvolvemento dun proxecto a nivel rural, e o segundo como proxecto urbano experimental impulsado directamente por traballadores sociais. Os dous proxectos pódennos aportar elementos de análise e de reflexión para novos enfoques metodolóxicos nos distintos ámbitos onde se aplica o Traballo Social.

PROGRAMA DE DESENVOLVEMENTO INTEGRAL DA COMARCA DE MONTES DE OCA (BURGOS).

Este proxecto desenvolveuse na comarca de Montes de Oca provincia de Burgos, limitándose con Alava e coa Rioxa.

Objetivos:

potenciar os recursos propios da comarca e impedir a desertización e o abandono das zonas rurais.

Tipos de intervención do programa:

A comarca clasificouse en tres tipoloxías poblacionais: zona de poboación de promoción: era aquela zona onde se mantiña a poboación, e zona de recuperación: era aquela zona que sufría a inmigración comarcal. A zona posuía recursos e potencialidades para desenvolver os eixos de desenvolvemento da comarca.

Aquí os criterios técnicos de intervención foron a busca e a creación de servizos de ámbito comarcal, apoiando a creación de infraestruturas para posterior desenvolvemento da comarca.

- b) Poboación de mantemento: era aquela que mantiña a poboación con tendencia o envellecemento e con recursos e potencialidades para persistir. Aquí interviuse para intentar crear servizos unicamente como solución ás necesidades locais e como garantía a prestación de servizos a poboación.
- c) Poboación en desaparición: era aquela en que se perdía progresivamente poboación, onde había un alto índice de envellecemento e escasas posibilidades de desenvolvemento.

Esta última representaba o 21% da poboación total e o 79,7% do total dos vilas da comarca.

Nestes núcleos intentouse desenvolver actuacións de carácter asistencial, intentando garantir o acercamento da prestación de servizos comarcalizados.

As estratexias de intervención que desenvolveu o programa foron as seguintes:

- a) Coordinación institucional: con tres tipos de actuacións
 - a.1) Coordinación Institucional.
 - a.2) Desenvolvemento do Partenariado.
 - a.3) Potenciación de servizos e estruturas entre o ámbito de Servizos Sociais, Culturais, Económicos etc..
- b) Creación de dispositivos para a promoción de actividades económicas a nivel de:
 - Vincular as variables económicas que condicionan dunha forma fundamental a dimensión económica e as variables socioculturais que configuran o modo de vida dun colectivo.
- c) Formación e cualificación a sectores de poboación máis desfavorecidos mediante dous tipos de actuacións:
 - 1) Educación social: Posta en marcha de recursos para a busca de alternativas.
 - 2) Formación profesional.
- d) Dinamización do Movemento Asociativo:
 - dirixida a:
 - d.1) A Coordinadora de Asociacións.
 - d.2) As asociacións de diversos colectivos.
- e) Articulación de redes desde o Programa de Desenvolvemento Rural Interior da Comarca Montes de Oca.

Aportacións Metodolóxicas o Traballo Social:

O desenvolvemento do programa permitiu a elaboración de indicadores válidos sobre estratexias de desenvolvemento en zonas similares que foron transferidas a outros proxectos e serviron como aportacións de base na elaboración do Plan Rexional de Castela-León contra a exclusión.

A nivel de accións integradas

A pesar das múltiples dificultades que xeraron as posicións diverxentes dos axentes que interviñon podemos dicir que como resultado final obtívose a mancomunación de sectores e colectivos que normalmente non traballaban xuntos. O aproveitamento da auga foi un dos proxectos de desenvolvemento integral da comarca que se realizou con éxito.

A nivel de Partenariado:

Era importante crear un proxecto no que as partes puideran estar de acordo aunque este acordo fora pequeno.

Para que o proxecto puidera chegar a bon fin, foi necesaria a busca de partenariado con factores comúns. Os problemas importantes xurdiron nos momentos nos que se deron intereses políticos personais ou intereses moi locais.

Impúxose a necesidade de utilizar estratexias para demostrar que os beneficios revertirían a todos en conxunto e non irían por separado. A fórmula era, un único programa onde ganara o conxunto da poboación. Isto, teoricamente, implicaría que ganara a comarca, pero o problema que xurdiu posteriormente foi que non había unha zona unha incidencia de entidade comarcal, o cal, dificultou moito o desenvolvemento do proxecto, xa que a loita contra a exclusión non é só unha loita de diferentes colectivos senón que na loita contra a exclusión deben intervir tamén individuos e a integración do conxunto de recursos que se dan nun determinado territorio, polo tanto a base de aplicación do proxecto é o territorio.

A nivel de equipo:

Observouse a importancia de que o equipo que desenvolvese o programa fora o mesmo e pertencera o mesmo medio ou a mesma comunidade. O equipo debía ser complementario e consolidado.

O PROXECTO ONYAR - EST.

É un proxecto de loita contra a pobreza exclusión que se aplicou no medio urbano de Gerona capital (aprox. 62.000 habitantes). Este proxecto enfocouse cara catro bairros marxinais, dous periféricos, un barraquista e o casco antigo da cidade. (Font de la Pólvara, Vila Roja, Torre Gironella y Barri Vell).

O proxecto ONYAR-EST empezou co programa Pobreza 2 e desenvolveuse definitivamente no programa Pobreza 3.

Redactores do Proxecto:

Departamento de Traballo Social do Concello de Gerona.

Obxectivos:

Para conseguir os obxectivos eran necesarios unha serie de cambios positivos tales como:

- 1) Axuda económica para a ocupación e mellora de vivendas e do entorno.
- 2) Acercamento dos servizos a poboación afectada e sensibilización de toda a comunidade coa conseguinte superación de actitudes de exclusión.
- 3) Formación e capacitación profesional dos afectados. Para conseguir requeriase superar actitudes negativas de dependencia, pasividade inconsciente, desconfianza etc.. e fomentar novos comportamentos baseados no proceso de mobilización das súas propias capacidades.

Aspectos metodolóxicos do proxecto:

A) Accións Integradas:

- Estableceuse o mecanismo de CONTRATO CONVENIO o cal, implicou a mobilización das persoas afectadas a partir dos compromisos que se establecían e que requirían esforzo, implicación e participación. Este mecanismo contrato-convenio participan a familia afectada e os servizos do territorio, onde se aplica.

É importante resaltar que esta metodoloxía se estaba aplicando antes de que aparecera o Programa de Renda Mínima de Inserción (PIRI) en Cataluña.

- Rómpeuse coa disgregación resultante da intervención das institucións de forma pechada o aillada (urbanismo, sanidade, etc..)

- Desplazáronse os obxectivos dos ámbitos de intervención social hacia o suxeito.

B) Itinerarios de Inserción:

Os itinerarios de inserción foron os procesos pactados entre os suxeitos afectados e o Servicio Social correspondente, que tendo en conta, as situacións de necesidade inicial previron as actuacións que podían mellorar as situacións de necesidade ou deficitarias. O Proxecto contrato a un dispositivo externo para realizar contactos con empresas, realizar a selección de persoal e realizar desenvolvemento ocupacional. Iso supuxo que 500 persoas, en Gerona capital, obtiveran un posto de traballo.

C) Estratexias Específicas:

Para levar a cabo o proxecto, empleáronse as seguintes estratexias:

- Estratexia Socio-educativa -asistencial.
- Estratexia de inserción económica e ocupacional.
- Estratexia de urbanismo e vivenda.

PORTACIÓNS METODOLÓXICAS DO PROXECTO ONYAR -EST O TRABALLO SOCIAL.

O proxecto unificou nunha sóa metodoloxía, as distintas metodoloxías deseñadas para a actuación nas diferentes realidades, é dicir, os diferentes barrios, os diferentes núcleos de intervención do programa etc..

Por súa vez o proxecto integrou a perspectiva multidimensional específica da loita contra a pobreza (a pobreza non se pode reducir exclusivamente a pobreza económica).

Ademais o proxecto *introduce un cambio significativo na maneira de entender a integración de recursos (RECURSOS INTEGRADOS)*; considera que a integración de recursos ten que realizarse desde a lóxica das necesidades do suxeito, e ofrece a posibilidade de integrar todos os recursos (públicos e privados) nun dispositivo eficaz que se centra a súa intervención directamente sobre os suxeitos máis necesitados. *Este novo enfoque na terminoloxía do programa POBREZA 3 chámase PARTENARIADO.*

Por último o proxecto ONYAR-EST desenvolveu o que posteriormente se denominou *INVESTIGACION EVALUATIVA*; é dicir, a avaliación planteouse como un proceso de autoapredizaxe e redefinición do programa. Para a avaliación utilizáronse metodoloxías e técnicas específicas da investigación social.

Todas as actividades significativas do proxecto, desde a atención primaria ós itinerarios familiares, foron rexistrados sistematicamente polos traballadores sociais. A información dos diferentes rexistros do programa, introduíxose en bases de datos que permitiron máis tarde, un procesamento informático moi áxil e potente.

A informatización de todos os rexistros de Traballo Social do Programa, permitiu tanto a análise cualitativa da información como a explotación estatística da información cuantitativa. O resultado desta análise permitiu unha mellor e máis precisa caracterización dos suxeitos da pobreza e das súas necesidades.

A avaliación da implementación do proxecto tamén permitiu coñecer cales foron os aspectos menos desenvolvidos das estratexias do mesmo, así como as razóns que o explican.

A avaliación polo propio equipo que desenvolveu o proxecto e polos equipos subseguintes de España e da Unidade Central do Programa Pobreza 3 de Bruselas, ensináronos que *os proxectos non son autosuficientes por si mesmos e polo tanto é necesaria a formación continuada de todos os membros integrantes do equipo.*

De aí, que a investigación avaliativa se convertira necesariamente nun instrumento corrector dos desequilibrios entre estratexias, obrigando ó propio Proxecto a reformular aqueles aspectos que non eran funcionais para obter os obxectivos propostos.

O PROGRAMA "POBREZA 3". UNHA NOVA METODOLOXÍA.

O desenvolvemento do Programa "POBREZA 3" en España constitúe metodoloxicamente falando, un paso adiante na loita contra a exclusión social. O logro dunhas determinadas metas, contou cunha forma intelixente de conseguir de estudar as posibilidades de acción e do modo máis idóneo de levalas a cabo.

Os obxectivos xerais máis destacados, xiraron en torno a tres eixos prioritarios:

- 1) A organización do territorio e a súa poboación, co que supón o cambio de aptitudes e actitudes.

- 2) O fomento do "PARTENARIADO" a través do encontro, da cooperación e do traballo coordinado das institucións públicas e privadas.

- 3) O favorecemento da identidade dos grupos desfavorecidos co contexto mediante variacións no contexto material, institucional e social.

A operativización destes obxectivos concretou a intervención nun conxunto de estratexias, que circulaban en torno a dous binomios fundamentais:

- * Familia-Territorio.
- * Educación- Emprego.

O traballo directo coas familias supuxo o desenvolvemento dunha tarefa basicamente educativa e preventiva. O avance metodolóxico dos itinerarios de inserción familiar permitiu a personalización da acción e a adopción de estratexias globais que aunaron "o xeral" co "o específico".

A *integralidade e a multidimensionalidade* das accións, dificilmente podería concretarse sin facer referencia a unha zona delimitada a nivel político-administrativo, económico e social. O concepto territorio non podería entenderse, desde o punto de vista da acción, sen pasar polo referente "habitat", término que introducía o acercamento entre o social, o urbanístico e o económico.

O traballo coa unidade familiar trascendía con referencia o territorio, e configurábase como unidade básica.

O binomio educación-emprego plasmouse en accións para permitir as persoas, superar as dificultades que lle impedían a mobilización social e aprehenderse da cultura na que estaban inmersas. Con iso abríanse camiños hacia a integración, e o último sería o desempeño dunha función social que, salvo excepcións, pasaría a formar parte do mundo productivo, e en definitiva, de conseguir un emprego.

Esta área de intervención precisaba un coñecemento da poboación, unha situación de recursos a mesma e igualmente un estudio do mercado de traballo, dando e favorecendo estruturas de inserción socio-laboral, a través da relación cos axentes do mundo económico (empresas e sindicatos).

A perspectiva da formación e o emprego non constituía só un tratamento individualizado da persoa necesitada ou carente de él, senón unha visión ampla para o desenvolvemento local era o seu principal obxectivo.

As estas actuacións impulsaron os equipos hacia a *integración das accións con resultados sociais a nivel global, é dicir, os resultados obtidos respondían os resultados de todos os axentes que integraban o "partenariado" e non só a determinados axentes que realizaban accións específicas.*

Un dos elementos a ter en conta no programa POBREZA 3, é que cada acción para ser válida tiña que ser transferible, é dicir non podía quedar reducido a onde se implementaba, tiña que tender a crear modelos e sistemas de traballo

abaliáveis. Tamén era importante crear documentación para a súa posterior publicación, así como para a divulgación do proxecto.

Como resumo final, podo dicir, que o Programa Pobreza 3 serviu como "observatorio" do contexto, que conleva a exclusión e a pobreza, e os seus procesos de emerxencia.

O programa serviu como "laboratorio de experimentación de estratexias, recursos e medios técnicos" que nos ensinaron que poden chegar a ter unha influencia importante a nivel dunha política social máis ampla.

Non podo finalizar esta síntesis do que configurou a metodoloxía dos proxectos, sin facer unha referencia clara a aqueles elementos básicos, sen a súa intervención non houbera podido conseguirse:

- O esforzo e a capacidade de risco de administracións públicas e privadas, lucrativas ou non, que apostaron por estes novos criterios de traballo social e que adecuaron os seus respectivos ámbitos de actuación en prol dos máis desfavorecidos.
- A importancia dos profesionais que compoñían os equipos técnicos: Expertos de diferentes disciplinas que comprendían a complexidade das accións e que foron capaces de integrar todas as estratexias nun marco xeral, a internacionalización dos problemas sociais, e o Programa da Unión Europea "Pobreza 3".

SITUACIÓN ACTUAL DOS PROGRAMAS EXPERIMENTAIS DA UNIÓN EUROPEA.

O programa POBREZA 3 finalizou no mes de xunio de 1994. En principio os parlamentarios europeos desexaban evitar a discontinuidade entre ambos programas pero polo momento aínda non se deo luz verde o programa POBREZA 4.

O primeiro punto en desacordo sería o do Orzamento. A Comisión prevé un presuposto de 121 M de ECUS, algo máis do dobre da inversión en POBREZA 3. Holanda, Alemania e o Reino Unido considéranlo excesivo.

Por outra banda Alemania tamén pon obxeccións a desmesurada liberdade do seu xuízo, disfruta a Comisión, na posta en marcha do programa habida conta ademais, das limitacións que impón no famoso principio de subsidiariedade e o cal o papel da Comisión na loita contra a pobreza e exclusión social ("subsidiario" dos Estados Membros a quen compete en exclusiva calquera acción neste campo).

En realidade o papel da Comisión tanto en POBREZA 3 como no novo programa limitábase a promover accións innovadoras de intervención social co propósito de estimular en cada un dos estados membros a loita contra un fenómeno de exclusión que afecta a máis de 50 millóns de cidadáns comunitarios.

Está claro que non todos os países membros participan do interese e entusiasmo da Comisión na posta en marcha deste programa. Non obstante, estes ou parecidos problemas existiron xa, no paso do segundo o terceiro programa antes de chegar o acordo final.

De feito existe unha decidida vontade da Comisión, cō apoio do Parlamento Europeo e da maioría de Estados Membros, así como organizacións profesionais e a rede europea de ONGs que traballan na loita contra a pobreza para que o proxecto siga adiante, polo tanto só é cuestión de esperar un pouco máis.

A Comisión europea está decidida a incrementar sensiblemente a aportación das políticas estruturais e xerais da loita contra a exclusión. O 9% do total dos fondos estruturais (Fondo Social, FEDER e FEOGA) serán destinados as novas "Iniciativas Comunitarias" co obxectivo de reforzar a cohesión económica e social da Unión Europea para o período 1994-1999.

Esta cantidade representa 13.450 millóns de ecus (máis de 2 billóns de pts), dos que 8.300 irán as rexións de Obxectivo 1 (menos de 75% da renda media), e outros 5.200 millóns (casi 2/3 partes) a Grecia, España, Irlanda e Portugal.

Trátase en conxunto de 15 programas que se destinan a diferentes áreas políticas.

Polo seu especial interese cabe resaltar: Os Programas de emprego e desenvolvemento dos recursos humanos (NOW, HORIZON e YOUTHSTART) OS QUE SON DOTADOS CON 1.400 m DE ECUS.

Por último paréceme interesante facer referencia a:

Programa LEADER II: con unha dotación de 1.400 m ecus. Leader II ten por obxectivo promoverse a estimular as accións de revalorización da produción agraria, mellora do medio ambiente e desenvolvemento do medio rural.

Programa ADAPT: dotado con 400.000 ecus, destínase a axudar á adaptación dos cambios industriais e os traballadores ameazados polo paro.

Programa URBAN, dotado con 600.000 ecus, ten por obxectivo desenvolver accións innovadoras nos barrios en crise, caracterizados pola exclusión social.

Por último o Programa REGIS II, dotado con 600.000 ecus intentará integrar no desenvolvemento económico europeo as rexións ultraperiféricas da Unión europea.

Estes programas son interesantes dentro do campo do traballo social e abriron novos horizontes de colaboración.

COLEXIOS PROFESIONAIS E CONEXION CON EUROPA: A EXPERIENCIA DE CATALUÑA.

No Colexio profesional de Diplomados en Traballo Social e Asistentes Sociais de Cataluña existe unha comisión de relacións internacionais encargada de manter contactos co exterior.

No mes de febreiro de 1994 organizouse desde o Colexio unha viaxe de traballo a Bruselas coa participación de 40 colexiados. Fomos recibidos polos representantes cataláns o Parlamento Europeo e mantivemos sesións de traballo como membros da Comisión Europea (División nº 5), encargados das políticas de Benestar.

De volta a Barcelona, o grupo seguiu traballando entorno o Libro Verde de Política Social, facendo unha serie de aportacións que se remitiron a Bruselas para o seu debate.

Actualmente mantense contactos co Comité de enlace en Bruselas da Federación Internacional de Traballadores Sociais (FITS) en relación a libre circulación de traballadores. Esta cuestión plantexa problemas de fondo, tales como a titulación dos profesionais, a investigación e ampliación do campo profesional etc. que é necesario traballar de forma global.

Desde hai dous anos o Colexio mantén un intercambio con profesionais franceses do "Mouvement Européen des Travailleurs Sociaux" con sede en Lyon. Con eles realizáronse as seguintes actividades:

No mes de xunio de 1993 veu un grupo de asistentes sociais do Movemento de Barcelona para coñecer a política social do noso país. Visitaron diversos servizos de atención primaria, dismíuídos, e pobreza. Nas sesións de traballo puxéronse comúns diversos temas, entre eles cabe destacar o da formación.

No mes de xunio de 1994 realizouse unha viaxe con un grupo de 25 colexiados a Lyon e Grenoble onde se realizaron visitas e debates en torno a servizos de benestar social de atención primaria, xustiza, muller, dismíuídos e pobreza, e inserción. Tratáronse nos debates temas referentes a formación.

Nestes momentos estase preparando unha viaxe, que se realizará durante o mes de novembro, a rexión de París, no que se profundizará o tema da "interculturalidade de e o Traballo Social". Esta viaxe vai dirixida a profesionais que traballan directamente con grupos de poboación inmigrada. Este intercambio estase levando a cabo en colaboración coa Escola de Traballo Social de (ICESB) de Barcelona.

A Comisión de Relacións Internacionais mediante o Boletín do Colexio mantén informados os colexiados das actividades, xornadas, congresos etc. e tamén desenvolve a nivel Europeo en relación coa profesión. Tamén se mantén intercambio

o colexiado da bibliografía específica que se vai publicando en materia de benestar social nos diferentes países da Unión.

A Comisión de relacións Internacionais plantéxase poder organizar unha vez ao ano de forma sucesiva unha viaxe a Bruselas cos colexiados para poder ir mantendo contactos e ter liña directa de información permanente máis continuada coa división nº 5 da Comisión da Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA. (Ver Páx. 90).

**POLÍTICAS SOCIAIS E MUNDO RURAL:
DINÁMICAS E DESAFÍOS
AO SERVICIO SOCIAL**

Ana Isabel Entrudo

María do Rosário Serafim

INSTITUTO SUPERIOR DE SERVICIOS SOCIAIS DE LISBOA

REFLEXIÓN SOBRE A PROBLEMÁTICA DO MUNDO RURAL

1. Grandes Cambios

As sociedades rurais de Europa Occidental presentan hoxe fondos estruturais, marcados por unha complexidade de problemas, relacionados co modelo de desenvolvemento económico adoptado e cos efectos das políticas sectoriais (sobre agrícolas e rexionais), tales resultados, ademais de ter sido desastrosos para o mundo rural, presentan hoxe formas que, na maioría das veces, non se corresponden coas verdadeiras necesidades das comunidades locais.

Na realidade, o proceso de reprodución económica e social de Europa está marcado por unha lóxica globalizante, universalizante e de racionalidade, baseada na ampliación e mercantilismo da vida, ao cal corresponde basicamente o proceso de institucionalización dos "tempos modernos".

O proceso de racionalidade, de xeneralización e hexemonía dunha economía baseada na natureza das institucións modernas, orixinou a expansión da produción e industrialización.

O capitalismo e o industrialismo son, as dúas dimensións institucionais asociadas a esta evolución, ao que Giddens chamou do *advento da modernidade* (Giddens 1992:43).

A integración das áreas rurais de Europa Occidental neste proceso xeral de acumulación de capital, de internacionalización da economía e correspondente estruturación e hexemonía do mundo industrial, tivo como resultado a industrialización/urbanización destas zonas rurais a través dun proceso masificador, pola utilización das economías de escala, que rechazaron os conceptos ecolóxicos e de preservación do ambiente.

Estamos, tamén nun momento de reconceptualización teórica e metodolóxica, ao nivel das Ciencias Sociais.

A crecente expansión do modelo urbano-industrial pon en entredito a abordaxe clásica dicotómica, unha vez que se evidencian crecentes integracións e "novas configuracións espaciais ou espacio-temporais, susceptibles de comprometer e até revolucionar, as vivencias do problema clásico" (Santos 1987:47).

Este paradigma "espacio-temporal", desenvolvido polo pensamento científico social clásico, definía o rural en oposición ao urbano e baseábase nunha dobre dicotomía:

- A 1.^a dicotomía asentaba na produción de bens económicos, asegurada polos dous sectores económicos de produción de bens, a industria e a agricultura
- A 2.^a dicotomía relacionábase coa forma como vivían os individuos - o urbano e o rural.

Era un paradigma explícitamente espacial (identificábase co futuro e a modernidade/industria-ciidade) e temporal (pasado-tradicional/rural-agricultura) (Santos, 1987:47).

As actuais formulacións teóricas definen de novo o concepto espaciais rurais dacordo coa crecente articulación/integración entre os espaciais locais e fundaméntase no "continuum rural/urbano", no cal é posible determinar os seus "sinais", pero é difícil é delimitar os seus contornos e límites.

A este proceso correspondeu unha transformación da organización económica social e política das institucións modernas en xeral, e do *mundo rural* en particular.

Este proceso tivo dous efectos distintos:

- A **URBANIZACIÓN**, que non é mais ca un proceso de asimilación do modelo e de readaptación das zonas rurais ao sistema dominante, e os resultados son os grandes problemas ambientais, degradación dos recursos naturais, a concentración urbana e a práctica xeneralizada dunha agricultura intensiva.

- A **DESERTIZACIÓN**, con todas as repercusións a nivel humano, económico e social, das comunidades ailladas e periféricas, cunha agricultura tradicional e con vestixios dunha cultura ancestral. Os efectos desta non "asimilación" son visibles na escasez dos recursos humanos, no despoboamento e no abandono da terra.

Así, o mundo rural caracterízase ben polas situacións de interdependencia crecente entre as zonas urbanas e as zonas rurais, ben por fenómenos de despoboamento, aillamento e pobreza estrutural.

A expansión da agricultura a tempo parcial, o aumento do grao de articulación con outros sectores da economía, a conquista do espaciais rural para usos urbanos e o éxodo dos xoves e das camadas da poboación mais cualificadas, o abandono masivo e xeneralizado das zonas rurais mais distantes, son exemplos de transformación que ocorreron no espaciais rural, a través destes dous fenómenos e os seus efectos son hoxe visibles.

Dacordo coa OCDE (1992), os grandes problemas cos que se enfronta o mundo rural en xeral son:

- Superproducción agrícola.
- Degradación do ambiente.
- Disminución da poboación agrícola.
- Mala utilización dos recursos.

1.1. A crise no traballo.

A xeneralización da idea de que "é polo traballo que a persoa mide a súa utilidade" e de que o individuo só adquire o estatuto de cidadán polo traballo e, mesmo, parafraseando a Marx, só polo traballo el é suxeito social, fai que o traballo se converta no único factor determinante da integración social. (Lipovetsky, 1989:122).

A actual reestructuración dos sistemas productivos, aliada a unha transformación intersectorial, baseada na crecente integración das actividades secundarias, terciarias, e terciarias, orixina unha crecente complexidade e transformación fonda do proceso de traballo. (Arendt, 1991:178).

Deste xeito susténtase que, asociado á transnacionalización da cultura e da economía, o fenómeno de globalización pon en entredito un dos fundamentos da sociedade industrial: o traballo⁽¹⁾.

Este aspecto é efectivamente fundamental para o entendemento do actual problema das zonas rurais mediterráneas, particularmente para a situación de Galicia e das transformacións que, ao nivel de traballo agrícola aí están sucedendo.

Esas transformacións, con consecuencias similares a unha revolución agraria, xeneran unha situación de crise profunda a nivel de traballo: en 1970 a poboación activa empregada na agricultura era do 33%; en 1985 pasou a ser do 24% e hoxe ronda o 11%. En 15 anos, a poboación agrícola mermou 9 puntos porcentuais. Tras a integración Europea, esta forte redución ronda os 13 puntos porcentuais.

Asimesmo pódese comprobar que, as zonas rurais, teñen apenas o 40% da poboación vivindo do traballo, 28% vive das pensións e o 2,7% do subsidio de desemprego.

A intensificación da produción agrícola, xeneradora dun proceso de repulsión de man de obra, crea fenómenos de marxinação para os que as políticas sociais non foron capaces de comprender e respotar, a través de medidas que posibiliten unha reintegración na vida económica e social.

Efectivamente, a vida cotiá contemporánea, caracterizada ben por unha forte masificación, acriticismo, ben por un progresivo desvanecemento do exercicio da cidadanía e un poder ilimitado da acción política do home, revela a insotible condición á que chegou a existencia humana, polo fenómeno da sociedade de consumo e de fabricación.

1.2. A Crise das Unidades Productivas Tradicionais.

A crise da sociedade de traballo -enténdese traballo igual a emprego remunerado no medio rural, únese a crise das unidades productivas "atrasadas".

O proceso de acumulación do capital rexeita unidades productivas atrasadas e de baixa produtividade, o seu ritmo non foi igual ao da industrialización (é tamén exemplo o fenómeno de declive de gran número de rexións manufactureras relativamente vellas no mundo).

As esixencias de acumulación de capital, baseadas no avance técnico e na penetración das relacións técnicas de produción, nas novas formas de reprodución da forza de traballo e na nova división técnica e social do traballo, orixinan transformacións fondas e significativas nas zonas rurais, con resultados visibles en Portugal.

Como xa se dixo, o mundo rural, ten estado suxeito a profundas transformacións que proveñen ben do seu nivel particular de desenvolvemento, ben das consecuencias da súa integración na Unión Europea.

A Política Agraria Comunitaria (PAC), desencadeou un proceso de desenvolvemento heteroxéneo, no cal as zonas menos protexidas e menos competitivas quedaron limitadas no seu desenvolvemento.

O sector agrícola en Portugal amosa baixas productividades e baixos niveis de rendementos. Únese aínda por en riba que a Unión Europea impón límites á produción en determinados sectores tradicionalmente competitivos para Portugal (viño, leite, etc.). A combinación destas situacións orixina un proceso de exclusión de gran parte da man de obra, fenómeno xerador do abandono masivo dos campos e a consecuente crise estrutural do emprego e da calidade de vida nas zonas rurais.

As mudanzas verificadas no proceso de traballo e das unidades de produción tradicionais, inflúen deste xeito nun duplo movemento de desestructuración da identidade rural:

A falta de traballo obriga a unha crecente mobilidade e a unha crecente interacción co medio urbano, ao contrario de tempos anteriores nos que "o lugar onde se vivía era o lugar onde se traballaba" (Roche, 1994:62).

Este fenómeno inflúe na *fragmentación das unidades familiares* campesiñas.

Asimesmo, o proceso de deslocalización e desterritorialización da agricultura (Marmont, 1995:25) agrava a tendencia cara a separación da empresa agrícola da familia labrega, asistindo ao movemento de *desestructuración da pequena agricultura familiar*.

A *importancia social da agricultura* en Portugal maniféstase na porcentaxe da súa poboación agrícola (ó redor do 11%), na importancia da agricultura de plurirendemento e de pluriactividade, no número de explotacións de reducida dimensión e na cantidade de produción para autoconsumo.

Os grandes elementos estruturais e sociais que inflúen e determinan a evolución das dinámicas económicas e sociais destas rexións, en Portugal son:

O grande desequilibrio sectorial, no conxunto das súas principais actividades económicas, con gran dependencia do sector primario, insuficiente desenvolvemento industrial e algunha fragilidade no sector dos servicios, que se asenta fundamentalmente no sector público.

A recente dualidade da actividade agrícola, provocada por un rápido crecemento da actividade empresarial (proceso de modernización, *versus* normalización das orientacións de mercado, normalización, etc.), pola existencia de unha pequena porcentaxe de empresarios agrícolas e polo retraso da pequena agricultura familiar, "que se reproducí a través do fenómeno da diversificación de rendemento" factor que lle permitía afrontar algunhas das dificultades económicas e financeiras designado por Pedro Hespanha como o "*desmantelamento de providencia agrícola*". (Hespanha, 1994:35-41).

Adicionalmente constátase que o mundo rural está agravado por unha crise económica e complexa, visible a través dos seguintes indicadores:

- * Que 2/3 do territorio está ocupado por espazos rurais.
- * A permanencia de factores de repulsión e disgregación do tecido social, que se manifestan na fraca densidade poboacional, no decrecemento da poboación, no seu progresivo envellecemento e na desestructuración e desestabilización das estruturas familiares.
- * A acelerada reestructuración do sector agrícola orixina unha diminución da superficie ocupada, manténdose aínda, unha forte dependencia das poboacións rurais deste sector.
- * A existencia de desequilibrios no mercado de traballo, agravados pola debilidade do tecido económico, e pola falta de man de obra cualificada (65% dos rurais con máis de 55 anos non saben ler nin escribir).
- * A existencia dun número significativo de poboación dependente do sistema de seguridade social (cerca do 58% da Poboación Activa Agrícola ten máis de 55 anos; por esta razón é que nestas áreas xurda con maior peso a categoría de pensionistas da Seguridade Social), con niveis de prestacións monetarias bastante baixas.
- * A grande porcentaxe de poboación con rendementos insuficientes, orixinados pola crise estrutural do sector agrícola.
- * O aumento de desemprego e éxodo masivo, sobre todo nos xoves, debido á escasez de alternativas de ocupación profesional.
- * A insuficiencia de equipamentos e infraestruturas económicas, sociais e culturais.
- * A subsistencia de dificultades de acceso e de investimento de capitais, que son posibilitadores do desenvolvemento de actividade e innovacións técnicas.
- * Permanencia e agravamento de problemas a nivel de equilibrio ambiental.

Mentres o mundo rural en Portugal conserva aínda unha "racionalidade campesiña", xa que sostén o "maior número de campesiños de Europa" e as condicións de transformar a agricultura premoderna en agricultura posmoderna (orgánica, biolóxica, ecolóxica e pluriactiva) ou, se se prefire nunha agricultura capaz de servir de alternativa ao modelo agrícola moderno, xa condenado pola súa responsabilidade na degradación do ambiente e na desertización dos campos (Santos, 1994:16).

II. POLÍTICA SOCIAL E MUNDO RURAL: DINÁMICAS E DESAFÍOS AO SERVICIO SOCIAL EN PORTUGAL.

As décadas dos 60 e 70 caracterizadas por unha crecente preocupación pola mellora do nivel de vida da poboación por parte dos países con estados providenciais fortes, as cales seguirá unha expansión do papel do Estado Nación, a través da imposición, casi xeneralizada de sistemas nacionais de protección social, definidos nas políticas públicas.

1. Papel do Estado

O papel do estado é particularmente importante na oferta de bens e servizos relacionados co benestar e o equilibrio económico e social, léase a través da provisión de servizos de educación, saúde, rendimento mínimo, vivenda, etc.

Este papel ten subxacente un modelo de benestar, nado dos grandes movementos sociais dos anos 30 e fundaméntase no pensamento Fordista² e Keynesiano de produción capitalista e aséntase nunha concepción do Estado, como axente regulador da produción, acumulación e ampliación de capital.

Pódese así afirmar que o estado, a través dunha concepción distributiva, foi o principal elemento da universalidade e xeneralidade da protección social, nos países da Europa Occidental.

Os países máis industrializados, que aplicaron, nas décadas dos 50,60 e inicio dos 70, políticas económicas e sociais asentadas na forte intervención do Estado, a través da provisión de bens e redistribución da riqueza, evidencian agora unha inflexión nesta política, e débátese en como conciliar a crise económica cos programas sociais.

Esta cuestión colócase, con particular pertinencia, para o mundo rural, xa que é visible o agravamento das condicións de vida das poboacións rurais e o aumento das desigualdades sociais e económicas.

A crise na agricultura, o risco dunha rápida desertización rural e o decrecemento das estruturas sociais nas colectividade rurais, son aspectos que se ven ser encarados con certa preocupación e frecuencia, desde 1988, pola Unión Europea (véxase "O Futuro do Mundo Rural", 1988). As novas solucións (incluídas nos Fondos Estructurais, que entra en vigor en 1989 e que define cinco prioridades entre os que se encontra o desenvolvemento das zonas rurais) apuntan cara unha nova distribución espacial da poboación, posibilitadora dun mellor calidade de vida rural. (CCE. Livro Verde: 1994).

"Hoxe en día, dáse comezo a outro ciclo e unha vez vistas as funcións de protección que se encontran distribuídas polo conxunto da sociedade e menos concentradas nas mans do Estado, importa que as políticas sociais veñan en auxilio das poboacións rurais e apoiem o desenvolvemento rural.

Importa adoptar outras medidas para garantir que os problemas das poboacións rurais sexan tratados en pé de igualdade cos das poboacións urbanas". (CCE. Livro Verde: 1993).

2. Política Social Europea

A execución da *política social europea*, vocacionada para as zonas rurais, aparece así, explicitamente, no Livro Verde, sinalando para unha articulación entre as políticas sociais e o desenvolvemento rural.

As bases desta articulación residían na alteración das "*redes sociais e os lazos familiares da sociedade rural*", que foron quebrados polo éxodo rural crecente, e na redistribución das "funcións de protección entre a familia, o Estado e a empresa" (CCE. Livro Verde. 1993:49).

A política social, ao facer esforzos para alongarse ao dominio de desenvolvemento rural, obxetívase tamén contra a *desertización e a marxinalidade das zonas rurais máis desfavorecidas e contra o declive social da poboación afectada*³.

As principais recomendacións inclúen a "*creación de empregos, de emprego alternativo e de incentivos locais de emprego e aínda medidas designadas para colocar excedentes de produtos agrícolas a disposición de certas categorías de consumidores, a precios reducidos e en condicións asequibles*". (CEE. Livro Verde. 1993:49).

Paradoxalmente, o Livro Branco da Política Social Europea, como avanza a Unión, do 27 de Xuño de 1994, ignora completamente toda esta problemática específica de política social para o medio rural.

Como se sabe, o seu obxectivo, está agora fortemente dirixido para a creación xeneralizada de "*empregos, bos e estables, tendo para iso que readaptar as políticas laborais*". (CEE. Livro Branco, 1994:54).

A única referencia feita á problemática específica das zonas rurais refírese ao programa LEADER, considerando unha abordaxe útil e un exemplo de "*estratexia de desenvolvemento global baseada nos esforzos conxuntos dos protagonistas locais e no desenvolvemento das súas aptitudes*". CEE. Livro Branco. 1994:55).

A pesar deste "retroceso" ao nivel de opcións referentes á política social para o medio rural, é necesario referir un conxunto de Iniciativas e Programas Comunitarios que manteñen as anteriores preocupacións de desenvolvemento do medio rural e a súa execución ten posibilitado a resolución dalgunhas cuestións particularmente graves no mundo rural e o apoio a procesos localizados de desenvolvemento. Destacándose, neste ámbito o LEADER II, os Programas de Loita contra a Pobreza, o LEDA, o INTERREG II, PME, o de EMPREGO E VALORIZACIÓN DOS RECURSOS HUMANOS (que inclúe o Youthst, o NOW e o HORIZÓN) etc.

3. En Portugal.

O conxunto dos aspectos anteriormente referidos, ten en Portugal unha particular pertinencia e actualidade, atendendo ben á fragilidade do Estado Providencia e a insuficiencia de políticas sociais, axeitadas á realidade portuguesa, ben á gravidade dos problemas que se colocan no mundo rural portugués.

Este aspecto, que tivo como consecuencia a ausencia de medidas políticas, con funcións redistributivas dos rendementos e baseadas nos principios de igualdade e xustiza social, penalizou bastante o mundo rural en Portugal, onde os salarios sempre foron máis baixos comparativamente aos das zonas urbanas e os equipamentos de saúde, educación, etc., moi diferetes e mesmo inexistentes, até pouco tempo.

Só despois do 25 de abril e, nun novo contexto político, económico e social, se comezan a delinear os primeiros contornos dunha política social, que nunca estaría plenamente perfeccionada, ben pola presión da crise económica ben pola necesidade permanente de redución de gastos públicos.

Actualmente o PDR, instrumento operativo para concretizar unha estratexia de desenvolvemento da base económica rexional en Portugal, tiña previsto, entre outras medidas a revitalización do tecido económico e social das zonas onde a produción agrícola non está en condicións de acadalo.

Un dos obxectivos fundamentais da Intervención Operacional designada pola PDR (Intervención do Potencial de Desenvolvemento Rexional):

A valorización da base productiva e a creación de empresas e empregos.

O aumento dos rendementos e mellora do nivel de vida.

A reanimación do tecido social (PDR, Portugal, 1995:245).

En todo e para concluír, salientábase que os novos problemas sociais do medio rural en Portugal non teñen encontrado respostas axeitadas por parte do Estado,

representado polos servizos públicos, que concretizan e exercen a nivel rexional/local, as políticas sociais.

As respostas institucionais teñen sido asistencialistas, fragmentadas, parcializadas e fundamentadas en estratexias non preventivas, situacións de pobreza e exclusión no medio rural, alcoholismo, fracaso escolar, etc., no cal prevalece moitas veces a atribución de axudas financeiras puntuais, para situacións de ruptura e desintegración social.

O aspecto máis destacable, relacionado co impacto das Políticas Sociais da Unión Europea, está relacionado coas dinámicas xurdidas a nivel de movementos locais: actualmente nacen e desenvólvense novas organizacións non gubernamentais, fortemente creadas para a supervivencia e desenvolvemento destas rexións, nunha perspección rexionalizada e de parcería vocacionada para o desenvolvemento participado das economías locais.

Hai que referir, non obstante que algunhas das intervencións colectivas xurdidas no medio rural resultaron dun traballo de análise e sistematización de situacións xurdidas na atención a usuarios nos Centros Rexionais da Seguridade Social.

Os múltiples protagonistas destes proxectos locais sobreentendidos nestas novas dinámicas colectivas, territoriais e locais, son fundamentalmente o estado e a sociedade civil, concretizada nos numerosos proxectos existentes hoxe no medio rural.

As actuais dinámicas existentes no medio rural suxiren o desafío dunha intervención fundamentada en estratexias microeconómicas, de desenvolvemento local/global, que rexeiten a masificación e atendan ás particularidades, diversidade, constranximentos, potencialidades, ritmos e tempos de cada espazo local/rural, onde os seus sinais e evidencias son o fundamento dunha intervención cualificada e cualificante no medio rural.

A intervención dos profesionais do Servizo Social, no medio rural, debe ser necesariamente que coaccionar e potencializar respostas que articulen os problemas sociais existentes, con estratexias de desenvolvemento económico, baixo pena de ser cómplices do agravamento da pobreza, marxinalidade e exclusión local e poboacións rurais.

A actual coexistencia de diversos modelos e estratexias alternativas, que se manifestan na execución de proxectos experimentais, innovadores, territoriais e locais e con forte empeño dos grupos locais da sociedade civil, nas zonas rurais, dá lugar a unha reflexión sobre a importancia e necesidade da presenza dos profesionais de servizo social no medio rural, baixo o risco de, pola súa ausencia desligarse das actuais dinámicas e movementos sociais, emerxentes no medio rural.

Como referiu Win Van Rees, un especialista en cuestións de intervención social no medio rural:

"SER TRABALLADOR SOCIAL, nunha área rural, é coñecer os feitos acerca de Europa, e como estes feitos son visibles en moitas aldeas onde se traballa e de que xeito inflúen na vida cotiá e nas expectativas das persoas coas que traballamos".

NOTAS:

- (1) A evolución do traballo humano e o seu lugar no conxunto de actividades humanas, nas sociedades modernas, está ligada ao movemento de secularización do proceder humano. Neste senso, Bruno Roche sustenta a idea da *sacrilización do traballo*. (Roche, 1994:60).
- (2) O sistema tecnolóxico industrial e a relación capital traballo son dacordo con José Reis, as dúas características do Fordismo. O sistema tecnolóxico industrial presupón grandes adquisicións no ámbito da racionalización e división do traballo, da incorporación do *savoir-faire* sistematizados en equipamentos especializados de aumento de tamaño das unidades de produción, tendo en vista obter rendimentos de escalas crecentes, do impulso orixinado pola discusión dos bens de consumo durables. (Reis, 1992:32).
- (3) As medidas aquí incluídas consisten fundamentalmente no pagamento de indemnizacións compensatorias aos agricultores das zonas de montaña e menos favorecidas, ben como o desenvolvemento dos recursos rurais e do potencial económico e social das zonas rurais no ámbito dos fondos estruturais. (Obj. 1 e 5b).

BIBLIOGRAFÍA: (Ver Páx. 104)

POLÍTICA FRANCESA E POLÍTICA SOCIAL EUROPEA

Marie Madeleine Soigneux

CASA CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRÍCOLA

En primeiro lugar, lamento non poder explicarme no idioma do seu país, sen embargo, espero que ésto non sexa un impedimento na nosa comunicación e que o que vostedes esperaban invitando a profesionais doutros países da Unión Europea, sexa unha realidade para todos nós.

Interveño nestas xornadas sobre Servicios Sociais no medio rural a petición do Consello Xeral de Colexios Oficiais de D.T.S. e quero agradecerlles esta invitación. Contestamos a esta invitación, polo organismo para o cal traballo, está moi interesada na dimensión Europea das accións do Traballo Social no medio rural. O organismo, a Mutualidade Social Agrícola, cubre o conxunto de Francia e na realidade de organismo agrícola, está particularmente implantado na zona rural. Segundo réxime da "Seguridade Social" francesa, e emprega a 1.800 traballadores sociais.

Desde esta perspectiva desde a que vou expoñer o punto de vista francés sobre o efecto da política social Europea no medio rural e das súas consecuencias para o Traballo Social.

Quixera en primeiro lugar, situar en poucas palabras o encontro entre a política francesa e a política europea, e logo presentar algunhas experiencias nas cales os Servicios Sociais de Mutualidade Social Agrícola participaron, para destacar os aspectos de modificación e abrir perspectivas de futuro.

1. POLÍTICA FRANCESA E POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.

Os programas Europeos interveñen dun xeito importante e cada vez máis na Francia rural.

Esto corresponde a unha orientación política, moi forte en Francia por unha parte a acción contra "a desertización da zona rural" chamada tamén "Desenvolvemento da Zona Rural" ou "Política de Acondicionamento do Territorio". (Tendo en conta a hipertrofia da rexión parisina, o goberno aposta por unha política de redución dos desequilibrios territoriais. Por outra banda sostén as poboacións fráxiles, xoves, parados, mulleres).

Esta política é a que sostén os diferentes programas dos que temos experiencia LEADER, HORIZÓN, NOW, EUROFORM hoxe; LEADER II, HORIZÓN, NOW YOUTHSTART e quizáis LEONARDO DA VINCI mañán, etc...

Estes proxectos Europeos favorecen o desenvolvemento local, gracias a estratexias de diversificación, apoiados nos recursos do territorio. No desenvolvemento local, o micronivel é complementario do macronivel. Aténdense con dimensións rexionais, nacionais, europeas y mundiais.

2. ALGUNHAS EXPERIENCIAS.

LEADER na Alta Córcega e no Aude.

Traballadores Sociais participaron, foron "Partenarios" e actores.

LEADER (unión entre acción de desenvolvemento da economía rural) é unha iniciativa comunitaria que dá soporte director para as iniciativas colectivas de desenvolvemento local. A programación e a xestión están feitas polos partenariados institucionais económicos e sociais unidos no seno "dun grupo de acción LEADER". Os GAL están nunha rede que favorecen os intercambios de experiencias e de métodos entre os grupos no plano Europeo.

En Córcega, en Castagniccia, un programa de acción da Mutualidade Agrícola, programa de animación e revitalización do medio proposta pola Mutualidade Social Agrícola Central, e levado polos traballadores sociais, foi en parte retido polo LEADER II en 5 dos seus puntos.

OBRADOIRO DE SOCIALIZACIÓN.

Obxectivo: Respostar a unha falta de estrutura de acollida preescolar e un servizo ós pais que viven nun medio empobrecido e desvitalizado.

SINDICATO DE INICIATIVA INTERCOMUNAL.

Obxectivo: Aumentar a asistencia ás estruturas de acollida para mellorar as taxas de enchido dos aloxamentos turísticos.

ACTIVIDADES CULTURAIS E DEPORTIVAS PARA A INFANCIA.

Obxectivo: Poñer en marcha actividades culturais e deportivas utilizando os Recursos Locais para nenos de 6 a 15 anos.

VALORIZACIÓN E MANTEMENTO DE LUGARES CULTURAIS OU HISTÓRICOS.

Obxectivo: Facilitar a entrada e a visita de 21 lugares escollidos que foron postos en marcha.

ESTUDIO DE CLIENTELA.

Obxectivo: Cuantificar a demanda turística para facer unha oferta axeitada co desexo de mellorar estruturas e levar a actividade turística.

Este programa LEADER foi clasificado no grupo "Valoración dos recursos agrícolas e outras accións" que comprende accións de auditorías e de plans de desenvolvemento de empresas, denominación de orixe de produtos locais, de creación de agrupacións de produtores e da posta en marcha dunha acción de dinamización. A participación dos traballadores sociais é complementaria, permite o desenvolvemento e a dinamización do tecido local para que o económico poda prosperar. Por exemplo: ¿quen desexaría, hoxe en día, vivir nunha rexión na cal os seus nenos non teñan as mesmas posibilidades que os nenos do medio urbano?

¿Cando a densidade da poboación e de 11 habitantes por Km.² unha pregunta é: ¿pódense seguir os mesmos camiños que no medio urbano?

No país de Cathare, traballadores sociais, puxeron en marcha o mesmo programa de Mutualidade Social Agrícola, participaron nas accións de LEADER baseadas principalmente no turismo.

HORIZÓN. Discapacitados en ARDÈCHE.

HORIZÓN, iniciativa comunitaria, téñen por meta, a igualdade de acceso o emprego, para as persoas discapacitadas. O responsable do proxecto é un traballador social e un membro da Mutualidade Agrícola o soporte do proxecto. O traballo consistiu en reunir un conxunto de actores que interveñen no percorrido para a inserción ou emprego dunha persoa discapacitada: Centros de formación, grupos de apoio, recoñecementos de minusvalía, centros de traballo protexidos...

A coordinación permitiu unha acción concertada e máis complementariedade entre os organismos.

Esta acción referente a un sector da poboación -as persoas discapacitadas-, desemboca hoxe nunha acción concertada para a formación profesional no sector da agricultura biolóxica para mulleres de agricultores e agricultores con dificultades económicas na súa explotación e tamén para xoves que deixan a ensinanza sen ter cualificación. Proxectos sobre este tema foron entregados nas iniciativas NOW, HORIZÓN desfavorecido e YOUHSTART, o "partenariado" co sur de España foi plantexado.

Neste caso, foi, a posta en marcha do proxecto e a dinámica local as que foron retomadas; os efectos do primer proxecto HORIZÓN no sector dos discapacitados foi benéfico para o conxunto do Traballo Social no máis amplo sentido, para a provincia, pero sobre todo para a poboación.

3. AS MODIFICACIÓNS.

Para presentalas, pódese clasificar, os efectos producidos polos programas Europeos, en tres niveis:

- O nivel de produtos e servizos.
- O de métodos e técnicas.
- O de evolución do pensamento.

No conxunto convén recalcar que o efecto producido atáñe só en parte a orixe nos programas Europeos. A evolución xeral da sociedade francesa contribúe tamén.

Un punto importante tomouse a principios dos anos 80 coa descentralización política que favorece indirectamente o traballo por proxectos. Por outra banda a oposición entre o económico e o social, se non está totalmente dominada, é claramente plantexada e ten unha incidencia directa sobre o lugar, o papel e funcións do traballador social.

É de suliñar, que estes tres niveis non representan unha xerarquía ou unha orde, é simplemente unha forma de expoñelo porque de feito son interactivos.

Modificación de produtos e servizos.

O contexto cambia e o traballador social debe adaptarse. O encontro e a coordinación que propoñen os programas Europeos, son factores de cambio nos servizos prestados polo Traballador Social no medio rural.

Favorecen unha toma de conciencia colectiva dos problemas cos que se encontran os individuos e polo tanto respostas novas para a intervención de grupos e comunitaria coa posta en marcha de proxectos construídos por e para a poboación así como accións no campo da economía social.

Exemplo: Mulleres buscan traballo / persoas maiores necesitan axuda para quedarse no seu domicilio.

O coñecemento que os traballadores sociais asumen, e a análise destes coñecementos permite responder a estas dúas demandas, coa creación dunha asociación que organice a intervención como intercambio ou servizos remunerados ou non.

O que foi tomado como exemplo no sector da terceira idade, podería ser cos menores, discapacitados pero tamén para as dificultades de inserción profesional ou dificultades económicas.

Os Traballadores Sociais producen polo tanto outro tipo de resposta, e as producen doutras maneiras, o que será o segundo punto das modificacións.

Desenvolvemento de novos métodos e novas técnicas.

Para Francia, este paso do traballo social individual ó traballo colectivo ou comunitario, ten por meta o desenvolvemento rural e induciu a elaboración de novos métodos, novas técnicas de intervención, pero tamén unha nova concepción da organización do Traballo Social así como a adquisición ou desenvolvemento das capacidades dos Traballadores Sociais.

Desenvolvemento de novos métodos e técnicas de intervención.

O Traballador Social na Mutualidade Social Agrícola, dende finais dos anos 80, realizou un método de intervención chamado "Desenvolvemento Social Local" nas súas actuacións de revitalización do medio rural, de saúde e de actuacións dirigidas a poboación chamada "fráxil".

Tomando apoio nun traballo de mobilización das poboacións e sobre o "partenariado" local, estas actuacións están estruturadas en tres puntos:

Diagnóstico e estudo de probabilidades.

As directrices dun conxunto de actuacións sobre un territorio definido.

A avaliación.

En EADER en Córcega, o DSL foi proposto para o seu recoñecemento no grupo de Traballadores Sociais Locais, grazas a presentación dun diagnóstico e do proxecto que se deriva

del. Estes proxectos teñen por meta a creación ou a adaptación da oferta de Inserción Social, profesional e cultural.

Hoxe, despois da evolución do contexto, sobre todo como consecuencia do impacto das políticas sociais Europeas, hai que reconsiderar este método, para ir en sentido que podemos chamar de "Inxeñería Social" combinando e articulando en función das diferentes dimensións: social, cultural e biolóxica.

b) Desenvolvemento dunha nova concepción da organización do Servicio Social:

Certamente, non só son os programas Europeos quenés máis contribúen, pero sí, van neste senso.

Os Servicios Sociais, rurais ou non, non poden pretender xa encontrar unha situación estable na sociedade francesa. Están permanentemente, fronte a fenómenos descoñecidos e deben adaptarse e anticiparse, os traballadores sociais deben polo tanto desenvolver capacidades de reacción para articular estes feitos novos, sostidos por lóxicas diferentes e as veces antagónicas.

Unha das consecuencias destes cambios, os cales os programas Europeos contribúen, é a aparición dunha organización por proxectos e no xa por misión de legación xeral da sociedade nas SS.SS.

Na Francia rural, o tamaño do territorio clasificado obxectivo 1 e en obxectivo 55, fai que os programas Europeos contribúan claramente a esta evolución, incluso sendo tamén consecuencia do proceso de descentralización do Estado Francés posto en marcha a principios dos 80. En tanto que novos, estes programas contribúen os cambios no medio, o Traballo Social debe apuntarse a esta aposta e apostar na complementariedade de acercamento que corresponde o seu campo de competencia.

É, a menudo, gracias a un traballo de rede e/ou en "partenariado" onde os SS.SS. adáptanse a estes cambios e lles dan un sentido. A implicación en realidade permite a articulación da oferta e a resposta adaptada a cada persoa.

Non se trata, non obstante, do fin das organizacións xerárquicas, senón dunha combinación entre as lóxicas verticais e horizontais.

Desenvolvemento das capacidades dos traballadores sociais.

Os programas europeos permiten os traballadores sociais desenvolver certas capacidades posto que se multiplican as ocasións de ver a realidade baixo niveis lóxicos e puntos de vista diferentes, acercamento social/económico e intercambios transnacionais.

A capacidade para aunar en canto a puntos de vista diverso e de *movilizar toda a riqueza dunha situación.*

A *capacidade de apertura* a través da confrontación de culturas que permite traspasar a orde establecida. Non se trata de "revolución" senón que permítase o non reproducir o que xa está feito. É unha posibilidade de innovar, ou sexa a *capacidade de producir ideas novas* de transformar as con éxito, incluso si os programas Europeos producen a menudo incertidumes, a complexidade do montaxe dos "dossiers" pode desanimar e xerar máis incertidumes, o recoñecemento das poboacións dan razóns para actuar, da sentido e enerxía para sobrepoñerse as dificultades.

A *capacidade para recoñecer e para articular lóxicas diferentes* sen reducilas, nin alteralas por unha lóxica de orde superior "o todo social" ou "o todo económico".

A *capacidade de asumir mellor* por entrar en novas vías. Os programas Europeos favorecen este aprendizaxe e permiten a adquisición ou máis ben o desenvolvemento da capacidade de estratexia na acción. Os intercambios variados son habituais no período de programa, sendo este, fonte da construción dunha estratexia.

Esta experiencia do risco alcanza a identidade dos Traballadores Sociais. É aínda pronto para dicir a identidade profesional dos Asistentes Sociais, dos Traballadores Sociais en xeral, verase reforzada. Sen embargo estas experiencias de programas europeos foron sen dúbida modificando o traballo social aínda cando sexa só un pouco. Estes programas Europeos non son os únicos en introducir modificacións e a menudo e difícil saber cales son debidas a eles e cales se deben a outros factores.

EVOLUCIÓN DO PENSAMENTO.

a) **A Perturbación da identidade** e complexidade dos "dossiers" dos programas Europeos poderon, en certos momentos, asustar os Traballadores Sociais. Pero os logros obtidos como consecuencia dos efectos xenerados animaron a posta en marcha de novos proxectos. Por exemplo, no marco dunha acción da iniciativa EUROFORM, as persoas en formación retomaron o camiño dunha traxectoria profesional, gracias, sobre todo, o recoñecemento que recibiron a través da inscrición no seu proxecto na Unión Europea. Recoñecidos por Europa, sentiron que recuperaban a súa identidade, que estaban ligados a comunidade Europea, a súa identidade viuse reforzada.

b) **Revalorización da Acción Social.** ¿O carácter aínda externo das políticas europeas non permitirá unha revalorización da Acción Social fronte a acción

económica, un reequilibrio entre eses dous polos? As representacións parecen evolucionar.

Os traballadores sociais teñen desde hai tempo coñecemento do territorio. Puideron aportar rapidamente unha dimensión humana que as divisións administrativas ou o coñecemento económico non poderían aportar.

Teñen unha percepción dos homes e das mulleres do territorio no que actúan. Coñecen as identidades, as pertencencias a un valle, unha meseta, un país...

Desenvolvendo técnicas, métodos adaptados a estas novas necesidades, ábreanse novas perspectivas.

PERSPECTIVAS.

O número de proxectos Europeos desenvolvidos no medio rural, condúcenos a considerar que a dimensión Europea e parte importante da Acción Social no medio rural francés, hoxe en día.

As primeiras xeneracións de programas que se multiplicaron dende 1988, data da reforma dos fondos estruturais Europeos, chegaron hoxe o seu término. A súa avaliación mostra o beneficio que aportaron a cohesión de Europa e o desenvolvemento rural en particular, e incluso si certas prácticas non son máis que experimentos.

O traballo social ten un papel que desempeñar coas poboacións e o "partenariado" para asegurar unha vida social, cultural, económica e ecolóxica, incluso nas zonas máis rurais, as máis desertizadas.

É o porvir e o equilibrio da nosa sociedade de Europa do Oeste, o que está en xogo.

PONENCIA II:

DEZ ANOS DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL ANÁLISE DE PERSPECTIVAS E FUTURO

I. INTRODUCCIÓN: REFLEXIÓN DESDE UNHA EXPERIENCIA PERSOAL

Encontrámonos no décimo aniversario das Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural e despois de estudar a documentación que as sucesivas Xornadas foron producindo, considero que aínda e prematuro avanzar unha análise de "perspectivas e futuro" que nos poida revelar cousas novas que non foran analizadas nas I, II, III, IV e V Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural realizadas ao longo desta década iniciada en Daroca (Huesca) en 1985, a partir da iniciativa do Seminario celebrado en Graus.

O manifesto así, non so polo escaso tempo transcorrido senón tamén polo pioneiro que ao longo da década estas Xornadas demostraron adiantándose a tratar temas de grande transcendencia para os servicios sociais, que aportaron, desde a valoración da experiencia rural, significativas consecuencias para a construción do sistema público de servicios sociais en España.

Quizás eu non sexa a persoa máis indicada para valorar estes dez anos, primeiro pola miña falta de experiencia profesional en servicios sociais no medio rural, e por descoñecemento cultural do medio rural. Aínda que se afondamos nas nosas raíces culturais aí, seguen estando presentes os valores profundos que conforman a nosa concepción da vida. Por isto, os que nos socializamos no medio urbano, non conseguimos superar no noso inconsciente colectivo o desarraigo cultural que supón, desde a aparición da civilización industrial, o quebrantamento da relación directa coa natureza. Quizais por isto a nosa percepción do rural adoce dun idealismo progresivo cara os tempos que xa non volverán. Quizais tamén por iso a nosa civilización alenta ao remate do noso século unha utopía que reconcilia o noso presente e pasado, que nos permite recuperar a nosa identidade perdida, orientándonos cara un novo modelo de "desenvolvemento sostible" que reconcilia o progreso social co medio natural; o medio urbano co medio rural; as xeracións presentes coas vindeiras...

Non obstante e a pesar destas reflexións, aceptei o convite co Consello Xeral de Servicios de Traballadores Sociais e Asistentes Sociais, para realizar esta ponencia

desde a perspectiva que eu podo aportar a estas Xornadas, que se sitúa na miña reflexión sobre os servizos sociais en España desde a óptica privilexiada na que a profesión me colocou como primeira Presidenta do Consello Xeral de Colexios de Traballadores Sociais e Asistentes Sociais, no período de profundas transformacións para o Traballo Social; e despois desde a óptica política, primeira Directora Xeral de Acción Social do Goberno Socialista na etapa de creación do sistema público de Servizos Sociais.

Desde ambas perspectivas, profesional e política, recoñezo que os procesos de implantación e desenvolvemento que os Servizos Sociais acadaron ao longo desta última década, foron semellantes e paralelos, no medio rural e urbano. Debateuse e traballouse nos mesmos temas que interesan tanto a un medio como a outro, pero a especificidade do rural significou un ámbito de identidade propia que aportou, ademais, unha significativa contribución ao desenvolvemento dos Servizos Sociais en España como sistema do Benestar Social, e a implantación e recoñecemento do traballo social como profesión.

Desde a miña experiencia, veñen á miña memoria feitos significativos que desde esta introducción podo sinalar, polo que me ocupa unha reflexión persoal da década e que previsiblemente non se relataría a partir do estudo e análise documental porque para calquera estudioso non son facilmente perceptibles:

* Referireime en primeiro lugar ás Xornadas do 1979 nas que sendo eu Presidenta do Consello Xeral de Colexios de AA.SS realizamos en Granada sobre o traballo social coa colaboración de expertos da entón Comunidade Económica Europea e co Sindicato de Obreiros do Campo. Desde alí reforzamos a nosa vontade de implantar o traballo social no medio rural e potenciar o desenvolvemento comunitario cara novas iniciativas de integración social, especialmente a cooperación coas organizacións sociais que actuaban desde o ámbito da economía social.

* Referente de significación especial nestas Xornadas foi a vontade de apoiar en 1984, desde a Dirección Xeral de Acción Social, a celebración de Xornadas no medio rural como proxecto continuado de traballo que nos permitise enriquecer desde a experiencia o desenvolvemento e futuro dos servizos sociais rurais. O feito de que se seguisen celebrando e con éxito de participación e propostas, as sucesivas Xornadas, reforza aquela intuición inicial pola que considerarei que sen servizos sociais no medio rural non acadaríamos dar credibilidade á nosa vocación de implantar un sistema público de Servizos Sociais en España, que ao igual que en Sanidade ou a Educación, necesitaban do referente do traballador social de base

propia realidade rural que, como o mestre ou o médico rurais, acadaría potenciar as estruturas básicas de todo o sistema.

* Outro feito que vén á miña memoria refírese aos múltiples interrogantes que causou a miña elección dunha traballadora social do medio rural para presentar o "quen é quen", no primeiro número de difusión da creación da revista "Cuadernos de Acción Social" do Ministerio de Traballo e Seguridade Social. O número cero da revista C.A.S. antes de dar a coñecer ao sector dos servizos sociais o referente político da acción social, a través do "quen é quen" é dicir, antes de difundir a imaxe do ministro do ramo, difundiu a imaxe dunha asistente social de base, M^a Luz Burrell que desde Graus (Huesca) representaba a figura do profesional dos servizos sociais rurais. Presentar a unha asistente social de base antes que a un ministro non foi por moitos entendido, significou sen embargo a vontade da revista C.A.S. de ser un instrumento a prol da difusión e implantación dos servizos sociais en España.

* Outra iniciativa de importancia cualitativa, aínda que non cuantitativa polas súas escasas experiencias, é a referente aos programas de loita contra a pobreza que no marco dos plans da Comunidade Europea tiveron a súa realización no medio rural. Estes proxectos, amosáronse como o medio máis axeitado para facer efectiva a metodoloxía de acción-investigación que tantos froitos está dando para o desenvolvemento da acción social.

* Tamén merece a pena destacar polo moito que se pode chegar a realizar e o apoio que pode supor para reforzar os servizos sociais no medio rural, o esforzo que iniciamos na Dirección Xeral de Acción Social en colaboración co Grupo 5 para pasar as fundacións de longa tradición histórica e posteriormente traballar no proceso de reconversión dos antigos fins paternalistas das fundacións sociais de modo de implantación no medio rural para desenvolver proxectos de servizos sociais, mobilizar os seus bens, e potenciar a súa colaboración cos servizos sociais rurais... Podería relatar moitos máis feitos e iniciativas desta etapa, algúns aínda non realizados en realidade, pero antes de rematar esta introducción que escribo para lembrar as miñas relacións cos servizos sociais no medio rural na pasada época, é imprescindible significar un feito que sí ficará na historia dos servizos sociais rurais que ao tempo estea impregnada de moitas e polifacéticas anécdotas ás que previsiblemente transcenderá. Trátase da miña descuberta do traballo de Gustavo Gual, en Aragón, cando como asesor do Conselleiro de Benestar Social da Dirección Xeral, sementaba de servizos sociais as terras desa Comunidade Económica, remándonos desde esa experiencia o atinado das nosas intuicións sobre a

significación dos servizos sociais no medio rural como referente da implantación do Sistema Público de Servizos Sociais en toda España.

Feito curioso: Os Servizos Sociais chegaban mesmo onde outras áreas máis implantadas e con máis liñaxe histórica nunca chegaran. En moitos recunchos rurais a cultura da defensa dos Servizos Sociais era proclamada polos alcaldes e veciños. Hoxe aínda en España, en moitas cidades, adoécese desta cultura que eu considero imprescindible para asentar definitivamente o noso proxecto de Benestar Social.

II. O MUNDO RURAL

"Se historicamente o medio rural era "despensa" da cidade e reserva de forza laboral, diversos factores contribúen hoxe á xerar unha nova realidade do mundo rural rompendo a biunivocidade entre rural e agrario; o comercio internacional de produtos agrarios, que remata coa dependencia urbana da rexión, para o seu abastecemento. A crise do crecemento urbano industrial, que paraliza o éxodo rural. A revalorización dos espazos naturais. Os transportes mecánicos que relativizaron as distancias... constitúen os principais factores que configuran un mundo rural fragmentario e transformado social e culturalmente".

(Luis Alfonso Camarero e outros)

II.1. TRANSFORMACIÓNS DO MUNDO RURAL

Diversos autores consideran que no mundo rural se realizaron ao menos catro grandes transformacións:

a) A ruralidade como soporte residencial

Constátase que os núcleos rurais van adquirindo importancia como espazo residencial principalmente entre as clases medias e altas que abandonan a conflictividade e a tensión da vida urbana, así xorden "urbanizacións residenciais" que combinan as vantaxes da comunicación cos centros metropolitanos coa vantaxe da residencia "ambiente rural".

Estes novos residentes responden a culturas derivadas do seu alto nivel de ingresos, desvinculados laboralmente da localidade e constitúen un tecido social non exento de conflictividade respecto á comunidade local.

Outra tendencia dentro da ruralidade como soporte residencial é a que se deu en denominar "vilas-dormitorio" dependen laboralmente das cabeceiras comarcais e cidades intermedias.

b) A ruralidade como soporte do ocio-turismo

Este é un fenómeno dinamizador do medio rural en España, e caracterízase pola súa estadia temporal. A ruralidade como soporte do ocio-turismo abrangue tanto as zonas de praia do Mediterráneo, como as zonas de montaña; este fenómeno, con frecuencia, supuxo un conflito coa identidade histórica das vilas nas que se asenta, supoñendo unha confrontación cos seus valores e maneira de vida. Non obstante, ao tempo, permitiu á poboación destes núcleos garantir o seu futuro a través do turismo e do ocio urbano que se constitúen en complemento básico das súas rendas.

c) A ruralidade como soporte productivo

As actividades agrarias, gandeiras e pesqueiras así como as artesanais, mineiras e pequenas industrias representan fundamentalmente a vida rural. Son actividades vinculadas a recursos naturais de ámbito comarcal. Co desenvolvemento dos mercados internacionais agrarios o medio rural agrario entrou en crise, aínda que determinados núcleos rurais gracias ás técnicas de cultivo intensivo ou á especialización productiva lograron prosperar notablemente. Non obstante merece especial atención a desaparición de moitos oficios tradicionais e a decadencia de pequenas industrias e comercios locais incapaces de competir coas "sucursais" das grandes empresas de ámbito nacional ou internacional.

d) A ruralidade como reserva medio-ambiental

Moitos núcleos rurais quedaron despoboados durante os anos de emigración e deixaron de ser referencia para os centros urbanos. Actualmente desenvólvense proxectos de conservación do medio ambiente para áreas de montaña que padecen o despoboamento, estes espazos naturais constitúen unha peza clave para o equilibrio ecolóxico e por iso a poboación nestas zonas pasa a ser un obxectivo prioritario que ao tempo presenta grandes retos para a reorientación da economía local.

Tomando en conta estas diferentes realidades que hoxe constituían o medio rural, podemos valorar que nos encontramos ante unha diversidade de situacións que fan do mundo rural sexa un mundo heteroxéneo e fragmentado, un mundo en

ebulición que se descompón en determinadas zonas e xurde como renovación noutras.

II.2. A COMUNIDADE RURAL

No marco das transformacións que tivo o medio rural centramos o noso interese nos cambios que se produciron para as persoas que habitan no medio rural, e especialmente para o que supón desde a perspectiva dos servizos sociais, o fenómeno da convivencia persoal e social no medio rural, así como a integración social dos seus membros na vida da comunidade rural.

A crise das economías agrarias tradicionais e a diversificación de actividades constituían os elementos claves dunha crise de desagrarización que está ameazando a pervivencia de moitas comunidades rurais e que está transformando radicalmente a organización social e económica. As comunidades rurais perderon as súas funcións tradicionais no ámbito da economía familiar de autoconsumo e dos sistemas de traballo agrario preindustriais.

Os procesos de mecanización da agricultura, desprazaron a man de obra do campo, e a universalización das relacións de mercado deixaron sen funcións ás clásicas tarefas doméstico-productivas destinadas ao autoconsumo familiar. Estes fenómenos pálpanse desde o medio rural como unha ruptura co modelo cultural tradicional a través do cal as persoas integradas desde o seu grupo familiar, compartían unha identidade de valores baseada na unidade real entre a produción obtida desde o traballo directo da agricultura e a gandeiría para o autoconsumo familiar. A familia era o referente básico de unión da comunidade rural, a familia anclada no rural, constituía unha célula de produción e de consumo que unificaba a vida dos seus membros e xeraba ao tempo as expectativas de futuro para os fillos. O quebrantamento entre produción e consumo, ao acadar tamén ao medio rural rompe as expectativas de futuro para orientar as oportunidades cara o emprego dos mozos/as, os cales se dirixen cara ao traballo nas cidades, máxime tendo en conta que a súa socialización corresponde máis aos valores urbanos, os cales se difundiron con carácter xeral a partir da comunicación masiva especialmente coa televisión.

A comunidade rural ve ameazado o seu futuro polo despoboamento, o déficit de actividade económica, o déficit de infraestruturas e de aparellos sociais, o aillamento..., todos estes problemas constituían un problema fundamental de análise a valorar á hora de desenvolver a intervención social para evitar a desintegración da comunidade rural.

Non obstante tamén hai que ter en conta que a partir da década dos oitenta, ralentízase a concentración da poboación en núcleos urbanos e xurde aínda que timidamente unha volta aos núcleos locais-rurais. Este fenómeno desenvólvese principalmente polos xubilados que ao deixar a súa vida laboral optan pola vida máis apacible voltando aos lugares de orixe. Tamén as clases medias-altas como fenómenos, e os sinalados anteriormente, xunto co avance significativo das comunicacións e transportes favoreceron un desprazamento da poboación cara o medio rural, especialmente aos núcleos cabeceiras de comarca. Hoxe poderíamos valorar que o medio rural comeza a superar o seu "complexo" de mirar cara as cidades como referente de desenvolvemento, e comeza a valorarse en si mesmo, o que aporta un troco cualitativo para recompor os valores da convivencia e da integración social no medio rural, o que facilita as condicións para a realización do Traballo Social.

III. A CONTRIBUCIÓN DO TRABALLO SOCIAL AO MEDIO RURAL: DEZ ANOS DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL.

Aínda que os antecedentes do traballo social no medio rural se remonten á etapa de creación das primeiras escolas de Traballo Social en España e especialmente ás experiencias do desenvolvemento comunitario levadas a cabo, non obstante, a etapa que se inicia coa implantación do sistema público de servizos sociais en España, a partir da posta en marcha das leis autonómicas de servizos sociais, amósanos o máis destacado referente do traballo social no medio rural.

Así pois as iniciativas desenvolvidas desde os concellos en colaboración coas Comunidades Autónomas para implantar a rede de servizos sociais no medio rural, produciron unha grande aportación teórica e practica ao desenvolvemento dos servizos sociais.

Aínda hoxe nos preguntamos o que os traballadores sociais se preguntaron en maio de 1985 ao redactar as conclusións do "Primeiro Seminario Estatal do Servizo Social no Medio Rural": "O que aquí debatemos ao longo de tres días ¿non son conclusións que adquiren validez para calquera intervención de servizos sociais, e non só para o especificamente rural?, ¿non tivemos incumplido o obxectivo do seminario de referir ao especificamente rural?"

Compartimos que hoxe exista esta preocupación, e coma entón cremos que é unha preocupación necesaria que corresponde ao problema no que se identifican

aínda os servizos sociais no medio rural e urbano: o déficit das estruturas básicas e aparelamentos sociais necesarios, para a consolidación da rede do sistema público de servizos sociais.

Por isto as distintas Xornadas celebradas até a data, afondaron e desenvolveron aportacións de cara este obxectivo.

A continuación sistematízanse as aportacións máis significativas que supuxeron as diversas Xornadas realizadas sobre servizo social no medio rural:

1. I e II Xornadas. Daroca (Zaragoza, Decembro de 1985) e Carmona (Sevilla, Marzo de 1987)

Na nosa análise de contido dos traballos e conclusións das nosas Xornadas, agrupamos as primeiras e segundas Xornadas celebradas en Daroca e Carmona por abranguer e profundizar ambas, nos contidos relativos a:

- Estructuras básicas.
- Obxectivos e funcións.
- Modelos organizativos.
- Procesos de intervención.
- Macroárea do benestar social.
- Proceso de avaliación das estruturas básicas de servizos sociais.

Nestas Xornadas os traballadores sociais acuñan a expresión "estructuras básicas de servizos sociais "co obxectivo" non so de homoxeneizar o léxico a nivel profesional, senón de que os responsables institucionais comprendan a creación do novo servizo"

Para consolidar as estruturas básicas da rede de servizos sociais defínense os seguintes mecanismos fundamentais:

- Un mecanismo planificador (integración racional): MAPAS de servizos sociais e os conseguintes plans.
- Un mecanismo normativo (integración imperativa): LEIS de servizos sociais e o seu desenvolvemento normativo.

Ademais plantexan unha fonda reforma dos servizos sociais especializados para que permitan unha maior descentralización e conexión coas estruturas básicas.

En canto á composición profesional dos equipos das estruturas básicas, a gran variedade de realidades no medio rural fan que fracase con moita frecuencia a configuración cerrada dos equipos. Vese máis práctico o inicio da estrutura baseado na figura do asistente social cun apoio administrativo e que desde a

se xenere a presenza doutros profesionais tendo en conta as necesidades e características concretas de cada territorio.

Propónse a administración de municipios en mancomunidades para a prestación dos servizos sociais esixindo á Deputacións Provinciais e Comunidades Autónomas estas formas de agrupación e recomendando que non se suplante aos concellos no papel de xestores directos no relativo a estruturas básicas de servizos sociais, os cales deberán porse de acordo entre si para promover a creación destas estruturas básicas, coordinalas e impulsalas co apoio técnico e económico.

É necesario o sistema de concertos para establecer a garantía de xestión municipal e o orzamento especificado do seu custe.

Así mesmo analísanse diversos obstáculos que xorden na implantación novedosa dos servizos sociais, decatándose da falta de planificación, das deficiencias das estruturas municipais, os problemas de tipo político, a inseguridade orzamentística, a falta de formación previa, a imaxe asistencialista...

Desde a análise da intervención profesional destácase como prioritario para o profesional coñecer a realidade na que ten que intervir. Defínese como característica fundamental "a planificación non pode facerse sen obxectivos, os obxectivos deben ser reais a estrutura política municipal que é responsable do servizo"...

"O profesional debe procurar que o concello e tamén a poboación, teñan asumidos os obxectivos da mesma"

Destácase como "unha das causas de marxinação do medio rural o lonxano da formación que non lles permite beneficiarse dos mesmos recursos e dereitos que o cidadán urbano".

Unha das circunstancias de zonas "moi rurais" é que nas mesmas, a intervención profesional vaise ver obrigada a percorrer o camiño do colectivo ao individual.

mentres na zona urbana, normalmente a esixencia será transcender as problemáticas que se amosan en forma individual, cara alternativas colectivas. A comunidade social encontrará situacións colectivas marcadamente marxinais, pero non sempre asumidas, o seu traballo será facelas expresas e partindo das mesmas.

Para as situacións individuais se require tal intervención individual.

É importante advertirse de que hai que ser cautos á hora de referirse aos servizos sociais específicos para o medio rural, pois ás veces, a pretendida especificidade non é máis que unha causa de desmellorar a calidade do servizo, crear servizos de segunda man para o medio rural. Tamén é significativo o concepto de "permanencia" no medio rural, posto que ela non pode identificarse coa estancia física nun

despacho, senón con algo moito máis áxil, menos receptivo e máis activo: todo o traballo individual/colectivo a desenvolver no concello.

Finalmente, sinálase a necesidade de desenvolver no medio rural a macroárea de benestar social para acadar a coordinación do sector dos servizos sociais cos demais sectores desde a complementación das redes -estructuras- de todos eles: "acadaríamos así un sistema tridimensional de intervención comunitaria fronte as intervencións sesgadas, paralelas".

2. III e IV Xornadas. Trujillo (Cáceres, Outubro de 1988) e Santo Domingo da Calzada (La Rioja, Outubro 1990)

O obxectivo destas Xornadas é profundar nos modelos de servizos sociais como na metodoloxía de traballo social no medio rural, enmarcándose na definición das prestacións básicas coa súa especificidade no medio rural (Xornadas de Trujillo), e nos contidos dos centros de servizos sociais; centros de relación, convivencia e inserción social no medio rural; servizos de aloxamento alternativo no medio rural (Xornadas de Santo Domingo da Calzada).

Ambas Xornadas veñen enmarcadas pola necesidade dos servizos sociais, de definir os seus contidos e a intervención profesional, no marco das posibilidades de implantación e desenvolvemento dos servizos sociais que se ofrecen pola creación do Plan Concertado para o desenvolvemento das prestacións básicas de servizos sociais de corporacións locais. O Plan Concertado, supuxo non soamente a definición duns contidos mínimos na oferta de servizos sociais do sistema, senón tamén a financiación das prestacións, e da rede de centros de servizos sociais para garantir dotacións estables que permitan superar as limitacións dos clásicos servizos sociais de base.

Nas Xornadas de Trujillo afondouse nos contidos e prestacións básicas dos servizos sociais que desde un punto de vista técnico, poden ser xestionados desde o ámbito local. Traballouse no desenvolvemento teórico das prestacións:

- Información, valoración e orientación.
- Apoio á familia:
 - A) Axuda a domicilio.
 - B) Aloxamento alternativo.
- Os procesos de desarraigo e marxinación no medio rural.
- A solidariedade social no medio rural.

Os aspectos máis significativos das ponencias presentadas refírense á organización e funcionamento das estruturas básicas de servizos sociais no medio

rural, cunha especial referencia á necesidade de desenvolver a rede de centros de servizos sociais.

Entre as aportacións máis destacadas referidas ás prestacións e programas de servizos sociais paga a pena subliñar:

- * O servizo de Orientación e Información no medio rural destácase como a porta de acceso ao sistema público integrado de servizos sociais, dirixido a todos os cidadáns, posibilitando así o principio da igualdade de oportunidades.
- * Valórase a necesidade de crear un sistema integrado de servizos de axuda á familia que permita ofrecer unhas prestacións máis axeitadas cos obxectivos que se marca a axuda a domicilio (previr, educar e/o asistir por un período de tempo concreto).

A prestación de aloxamento alternativo no medio rural considérase que debe ter por obxecto ofrecer alternativas axeitadas á situación familiar e social no medio rural para previr situacións de desmantelamento familiar e social e posibilitar recursos para a integración do individuo ou grupo na comunidade.

* Destácanse como factores de marxinación no medio rural, o empobrecemento, o despoboamento, a insuficiencia de recursos, o futuro incerto, os complexos de inferioridade respecto ao modelo da cidade, a pouca capacidade de forza social para mobilizar reivindicacións..., fronte a isto plantéxase unha acción integral e globalizadora, atendendo fundamentalmente ás causas. A respecto disto establécese a necesidade de que a programación dos servizos sociais de base se desenvolvan en consonancia coas necesidades da poboación e non cos sectores.

* Destácase que a solidariedade social no medio rural é consubstancial ao sentimento comunitario de pertenza ao medio, de ecoloxía, de redes de relación, organización e integración.

Analízanse as fórmulas de amoreamentos informais e non permanentes, demostrándose que as redes de solidariedade son máis fortes e maiores ca nas zonas urbanas. Advírtese do risco de que os traballadores sociais queiran legalizar e substituír rapidamente os grupos informais e semiorganizados, en asociacións formais. Sen saber que en ocasións poden quebrar o equilibrio ecolóxico da propia comunidade rural e deteriorar o seu tecido social. Neste senso valórase como necesario o traballo social cara a programación de formas organizadas de axuda social, voluntariado con esquemas propios rurais e accións de cooperación, procurando que as diferentes formas de manifestación da solidariedade poden posibilitar medidas preventivas da marxinación así como recuperar o carácter comunitario e sentido de pertenza ao medio.

Como valoración global destas Xornadas reconécese a valía da práctica xerada na implantación dos servizos sociais no medio rural, o ter achegado á poboación rural a oferta de servizos sociais a través da difusión da información; o dinamismo que os servizos sociais xeraron nas poboacións rurais; as limitacións que o modelo de servizos sociais amosa polos seus escasos recursos; a necesidade de garantir recursos que procuren a estabilidade no emprego dos profesionais, a suficiencia orzamentística e as axeitadas dotacións físicas. Asimesmo sublíñase no capítulo de "retos" a necesidade de asumir uns niveis de formación e cualificación técnica axeitados ás esixencias específicas que plantexa o medio rural.

Nas Xornadas de Santo Domingo, apórtanse como estruturas integradas de recursos suficientes e estables que estes non son privilexios das cidades senón que deben desenvolverse tamén no medio rural a pesar de ser máis custosos economicamente e con maiores dificultades de implantación. Deberán contar con diferentes profesionais e ser autónomos na xestión dos recursos financeiros para poder programar con eficacia as intervencións e actividades. A figura xurídica da mancomunidade considérase a axeitada para a organización administrativa e funcionamento dos centros de servizos sociais.

* Os centros de relación, convivencia e inserción social no medio rural considéranse necesarios para núcleos menores de 10.000 habitantes. A estes efectos considérase necesario recuperar lugares que tradicionalmente serviron de encontro e que na actualidade quedaron en desuso. Apóstase pola creación en cada centro de un consello formado polos representantes de todos os colectivos que participan no mesmo. A U.T.S. da zona establecerá a ponte principal entre estes centros e o centro de servizos sociais. A dependencia dos devanditos centros, debe ser de titularidade municipal.

* Os servizos de aloxamento alternativo no medio rural destinados a previr e abordar problemas de convivencia deben formar parte da rede pública de servizos sociais. A soedade, os valores negativos como o rexeitamento a recibir axuda, abordaranse desde o medio habitual do usuario: a súa casa, a súa familia, a súa vecindade e a súa aldea. Estes centros adscribíranse e integráranse na rede pública de servizos sociais a través dos centros de servizos sociais comarcais. Non hai refeitas para establecer modelos únicos xa que o principio baséase en ser asequibles ao medio rural e manter a poboación dos seus municipios.

3. V Xornadas (Cuenca, 1992)

Os traballadores sociais do medio rural nestas V Xornadas analizan a proxectividade europea e os retos que este plantexa para os servizos sociais: aprofundar

desenvolvemento e implantación do Plan Concertado no Medio Rural; abordan os servizos sociais en concellos pequenos; e analizan o traballo social como disciplina e a súa actividade no contexto interdisciplinar.

* É significativo nestas Xornadas a preocupación polo futuro do medio rural no marco das políticas da Comunidade Europea e a inquedanza dos profesionais para contribuír desde os servizos sociais á xeración de alternativas ante os procesos de muda que a política europea plantexa para o medio rural. Neste senso, destaca o esforzo do traballo social para achegar a través dos servizos sociais e o coñecemento das políticas comunitarias e en especial dos programas europeos en materia de desenvolvemento social das zonas máis desfavorecidas e de protección social dos sectores en situación de necesidade.

* Desde a perspectiva da análise do Plan Concertado continúaase a afondar no desenvolvemento da rede de equipamentos e prestacións básicas de servizos sociais, nas formas de concertación entre administracións públicas e na extensión dos servizos sociais básicos aos pequenos concellos, profundando na busca de fórmulas de amoreamento municipal de coordinación para a creación de infraestruturas e equipamentos e tamén da formación dos equipos profesionais que potencien aos mesmos e eviten a sensación de aillamento.

* Analízase o desenvolvemento dos servizos sociais en concellos pequenos desde Deputacións e Concellos menores de 20.000 habitantes, plantexándose a necesidade de afrontar retos referidos aos procesos de coordinación entre servizos sociais comunitarios e especializados; á innovación na metodoloxía e a intervención estreitando elos coas universidades e escolas universitarias; capacitación das persoas en grupos para a resolución dos seus problemas; motivación profesional; novas técnicas de organización e xestión nos servizos sociais; dirección de recursos humanos, circos de calidade, traballo por obxectivos, informatización dos servizos, formación continuada...

* Afóndase no traballo social no medio rural, no contexto interdisciplinar, entendido como tal o que traballa conxuntamente distribuíndose as funcións e tarefas de un programa común. A este respecto sinálanse como funcións básicas: axudar ás persoas a desenvolver as súas capacidades como individuo, grupo ou comunidade; facilitar a relación entre as persoas e os sistemas que proporcionan recursos e servizos; promover a creación ou efectividade de recursos e servizos sociais necesarios para o Benestar Social; colaborar ao desenvolvemento dunha mellor política social. Asimesmo, analísanse as aportacións do traballo social como disciplina aos servizos sociais no medio rural sinalando como elementos fundamentais da profesión no medio rural, o carácter globalizador, o seu xeralismo,

o seu enfoque comunitario... Asimesmo, plantéxanse o retos para a información académica dos traballadores sociais ante a posibilidade de realizar un deseño curricular que resposte a unhas funcións e a un perfil profesional definidos a partir da teoría e da práctica do Traballo Social.

IV. PERSPECTIVAS E RETOS

IV.1. O NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE

O Mundo Rural viuse afectado, a partir da Revolución Industrial, por un concepto de desenvolvemento que consideraba a explotación dos recursos naturais como un medio ao servizo do crecemento económico, desde esta perspectiva, avanzouse na explotación dos recursos naturais hipotecando o futuro das xeracións vindeiras.

Isto tivo un efecto pernicioso que foi empobrecendo o medio rural, e provocando o seu conseguinte despoboamento, ao tempo que se quebraban os elos de integración e identidade entre o home e a natureza.

O paradigma do desenvolvemento sostible posibilita que todas as persoas amplíen plenamente a súa capacidade humana, e aproveiten esa capacidade ao máximo en todas as esferas: económica, social, cultural e política, protexendo á súa vez as opcións das xeracións vindeiras.

Non debilita a base dos recursos naturais necesaria par un desenvolvemento sostido no futuro; tampouco destrúe a riqueza da natureza, que contribúe en grande medida á riqueza da vida humana. Nunha última análise, o desenvolvemento humano sostible favorece ás persoas, promove o emprego e favorece á natureza, asigna a máxima prioridade a reducir a pobreza, promove o emprego productivo, a integración social e a rexeneración do medio ambiente. Fomenta a autonomía das persoas posibilitando que deseñen os procesos e acontecementos que configuran as súas vidas e participan neles.

E precisamente esta teoría sobre o novo desenvolvemento social a que Nacións Unidas pretende que sexa asumida, primeiro desde o Cumio de Xefes de Estado do Goberno de Copenhague e despois como plasmación da resolución sobre desenvolvemento social no mundo con motivo do vintecinco aniversario da mesma.

Desde a perspectiva dos servizos sociais no medio rural, esta filosofía adquire unha importancia vital, porque favorece a implantación da metodoloxía de integración social que desde os principios do traballo social se veñen sostendo

IV.2. A ECONOMÍA SOCIAL NO MEDIO RURAL

Unha das alternativas que para o desenvolvemento da economía rural se plantexan desde unha perspectiva ao tempo económica e social, é o amplo campo do cooperativismo do que o mundo rural amosa un grande experiencia. O desenvolvemento das leis do cooperativismo ao longo da década na maioría das autonomías, así como a ampliación das clases de cooperativas extendéndose non só ás clásicas (agrarias, explotación comunitaria da terra, de vivendas, do mar), senón a novos sectores tales como consumidores e usuarios, transportistas, de ensino, educacionais... así como a nova creación de cooperativas de traballo asociado, permite posibilitar o medio rural iniciativas de integración laboral e social que dean canle ás expectativas do desenvolvemento no medio rural. Os principios nos que se basean as cooperativas son expresión da longa tradición comunitaria da que o medio rural é un clásico exponente:

- * Organización e control democrático segundo o principio básico do que cada socio ten un voto.
- * A distribución dos excedentes e ganancias realízase dacordo á participación de cada socio na actividade ou servizo cooperativizado e non polas súas aportacións ao capital social. Tamén poden destinarse á consolidación financeira da cooperativa.
- * Necesidade de atender á formación e educación dos membros da cooperativa e dos cidadáns en xeral, nos principios e técnicas da cooperación.
- * Adhesión voluntaria e aberta sen restriccións nen discriminacións.

Calquera actividade económica lícita pode ser organizada e desenvolvida mediante unha sociedade cooperativa. A xestión e o goberno da mesma corresponde exclusivamente aos seus socios. A Administración Pública poderá realizar actividades de control e seguimento. As cooperativas poden asociarse en Unións, Federacións e Confederacións.

Desde a perspectiva de facilitar o desenvolvemento de actividades transnacionais das cooperativas a C.E.E. estudia neste momento a posta en marcha do estatuto da sociedade cooperativa europea, co obxectivo de potenciar as cooperativas como alternativa de promoción da autonomía para o emprego no medio rural no marco da conversión das actividades agrícolas e industriais no medio rural.

Desde a perspectiva da organización e desenvolvemento da comunidade que se traballa social se potencian no medio rural, procede ter en conta o ámbito do cooperativismo para o asesoramento e orientación especialmente na promoción do emprego de mulleres e mozos/as.

IV.3. A CULTURA DA UNIVERSALIDADE DO BENESTAR SOCIAL E A DEFENSA DO SISTEMA PUBLICO DE SERVICIOS SOCIAIS.

O principio da universalidade foi clave no recoñecemento dos dereitos sociais para todos os cidadáns. O estado social e democrático de dereito do que nos dotamos coa constitución de 1978, recoñece que todos os cidadáns son iguais ante os dereitos sociais, e ademais establece a obriga dos poderes públicos para garantir o benestar social, do que se deriva a universalización dos sistemas de protección social: pensións, sanidade, educación e servicios sociais.

A garantía dos dereitos sociais, para ser efectiva, require a posta en marcha da rede de atención profesional e de equipamentos sociais que materialicen as prestacións e servicios de cada un dos sistemas de benestar social. Así pois, unha vez acadada a implantación da universalidade na rede sanitaria e educativa queda pendente o reto do desenvolvemento e implantación de servicios sociais no medio rural.

IV.4. O PACTO LOCAL, O PLAN CONCERTADO, A MANCOMUNIDADE DE SERVICIOS COMO ESTRATEXIAS PARA A IMPLANTACIÓN DO SISTEMA DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL.

No proceso de implantación dos servicios sociais adquire unha grande importancia, a reordenación das competencias que en materia de servicios sociais se levou a cabo desde as distintas administracións públicas. Unha vez que quedou culminado o pacto autonómico a través do cal se liquidan as transferencias da Administración Central cara as Comunidades Autónomas, faise necesario levar a cabo o tan reivindicado "Pacto Social" que desde a Federación de Municipios se está elaborando como deseño das competencias que definitivamente deben abranguer os concellos e deputacións, derivadas do traspaso de competencias das CC.AA. a estas últimas.

No paquete de competencias elaborado pola F.E.M.P. destaca de forma singular as competencias dos servicios sociais dos concellos e das deputacións, pola singularidade daquelas que deben ser abordadas desde as Mancomunidades, para garantir unha xestión eficaz dos servicios sociais facendo a través das mesmas extender os servicios sociais a calqueira punto do medio rural. Baixo o principio clásico en servicios sociais de que todo servicio que poida prestarse no nivel non se desenvolva en niveis superiores, como medida para garantir a estreita relación e achegamento entre necesidades e recursos, queda clasificado un paquete de competencias que deben ser transferidas.

Desde o plan concertado de prestacións básicas de servicios sociais, prevese que a financiación para os servicios sociais das corporacións locais poida extenderse non soamente aos centros de servicios sociais, albergues e casas de acollida, senón tamén, a outros centros de xestión municipal no marco das prestacións básicas. O que en principio vai resultar unha garantía para financiar e ampliar a rede de servicios sociais das corporacións locais poderá derivar nun debilitamento da rede se non se garante en primeiro lugar a cobertura e implantación dos centros sociais comunitarios, evitándose deste xeito a proliferación de equipamentos de servicios sociais para atencións sectoriais, desarticulados da rede básica do sistema. Así pois a financiación da rede básica e a construír a partir da mesma o resto dos equipamentos. Isto permitirá consolidar o sistema e non desvialo do seu carácter comunitario, algo que para o medio rural resulta imprescindible se temos en conta o factor da comunidade como elemento motor da implantación dos servicios sociais.

IV.5. A PERSPECTIVA DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO MUNDO RURAL.

As recentes Xornadas celebradas polo Instituto da Muller sobre "As Mulleres Protagonistas no Desenvolvemento Rural" debatiron sobre as realidades que rodean as mulleres españolas e o rol que deben desempeñar na transformación do mundo rural. Co obxectivo de abrir canles axeitadas e ofrecer as bases necesarias para favorecer as iniciativas promovidas nas zonas rurais; promover o acceso das mulleres a programas de desenvolvemento rural, favorecer as relacións das zonas rurais coas organizacións non gubernamentais e as institucións públicas promotoras de iniciativas de desenvolvemento e cooperación; e finalmente elaborar a "Carta para a Igualdade de Oportunidades das Mulleres no ámbito rural".

Desde o ámbito das mulleres promociónase no medio rural todo un conxunto de iniciativas para a igualdade de oportunidades, tal experiencia vai ser significativa non soamente para o rol das mulleres, senón tamén para o desenvolvemento de equipamentos e infraestructuras rurais, que potencien condicións de igualdade e desenvolvemento especialmente para a atención dos nenos, as persoas maiores, persoas con minusvalías e grupos especialmente desfavorecidos. Así mesmo, desde esta perspectiva de igualdade de oportunidades, e cun apoio dos programas da Comunidade Europea plantéxase rendabilizar os recursos das administracións públicas na promoción de proxectos destinados a superar as condicións de desigualdade das que parten grupos e comunidades no medio rural.

Estas iniciativas supoñen un grande pulo para reforzar o traballo social desde os servicios sociais no medio rural.

CONCLUSIÓNS.

Ao rematar a década das sucesivas Xornadas de servicios sociais no medio rural, podemos valorar que se acadou a implantación dos servicios sociais básicos aínda que en moitas vilas os devanditos servicios non estean constituídos máis que pola figura do traballador social. En toda a bibliografía que para achegarme ao medio rural consulte para a elaboración desta ponencia chama a atención o referente específico dos servicios sociais, o que indica que conseguiron implantarse.

Agora ben as dificultades que conleva o exercicio do traballo social no medio rural polo seu aillamento e carencia de equipamentos de recursos fai necesario reforzar con maior intensidade a rede de relacións profesionais coa que hoxe contan os traballadores sociais desde o marco das sucesivas Xornadas celebradas, pero tamén cómpre reforzar estratexias nas liñas sinaladas, e especialmente, establecer un marco de relación estratéxica cos colectivos e grupos sociais que maior dinamismo están a presentar na promoción do desenvolvemento do medio rural. A respecto disto paga a pena destacar o rol dos sindicatos do campo, as organizacións de mulleres, as organizacións da mocidade, as asociacións veciñais...

BIBLIOGRAFÍA. (Ver Páx. 136).

PONENCIA III:

ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA E COMPETENCIAS DE CONCELLOS E DEPUTACIÓNS

Elvira Cortajarena Iturrioz

**DEPUTADA DE SERVICIOS SOCIAIS
DA DEPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA**

PRESENTACIÓN

Esta ponencia preséntase dentro dun panel xenérico sobre "Organización, estrutura e competencias de Concellos e Deputacións". Sen embargo, o seu contido céntrase na experiencia concreta de reorganización dos servicios sociais en Gipuzkoa desenvolvida nos últimos anos baixo o liderazgo do Dpto. de Servicios Sociais da Deputación Foral de Gipuzkoa.

A razón pola que adoptei este enfoque para a miña intervención estriba en que o meu xuízo, a nosa experiencia permítenos sinalar algúns elementos importantes para unha reorganización eficaz neste ámbito que clarifique, entre outras cousas, os ámbitos competenciais das institucións implicadas no noso Sistema, sen engadir tensións adicionais ó xa de por sí complexo reto que nos fixamos.

Deste xeito, o núcleo da ponencia consiste na descripción do proceso de reorganización efectuado, pero atendendo sempre os factores clave que posibilitaron unha transición axeitada cara un novo marco de relación Concellos-Deputación para o desenvolvemento da Rede Básica de Servicios Sociais.

GIPUZKOA

1.1. Información Xeral.

Gipuzkoa é un dos tres Territorios Históricos que forman a Comunidade Autónoma do País Vasco (CAV). É o máis pequeno en extensión territorial e é o segundo en poboación. En 1991 tiña 676.488 habitantes, dos que 171.914 vivían na capital, Donostia-San Sebastián. A poboación de Gipuzkoa representa o 32% da poboación total da CAV.

En termos demográficos, a poboación de Gipuzkoa está diminuíndo e decrecendo debido ás baixas taxas de natalidade das dúas últimas décadas. A taxa de poboación maior de 65 anos na actualidade chega ó 14% e prevese que supere o 17% no ano 2001.

A distribución intraterritorial da poboación é moi equilibrada se a comparamos con outros dous Territorios da CAV, nos que existe unha sobreconcentración da poboación en torno á capital. En Gipuzkoa 6 das súas 7 comarcas agrupan entre un 10% da poboación total. A capital concentra a un 25%.

Gipuzkoa ten neste momento **88** concellos, dos cales a metade teñen menos de 2.000 habitantes. No outro extremo, só 4 concellos teñen máis de 30.000 habitantes; Eibar, Rentería, Irún e Donostia.

As institucións con competencias sobre os Servicios Sociais en Gipuzkoa son o Goberno Vasco, a Deputación Foral e os Concellos (o INSERSO non ten competencias na CAV). O Dpto. de Servicios Sociais da Deputación é, polas súas competencias e recursos, o principal actor do Sistema en Gipuzkoa.

1.2. Marco xurídico dos servicios sociais.

- A Constitución (1978) outorga un mandato ós poderes públicos para atender as necesidades dos colectivos marxinados e facer efectivos os principios de igualdade.
- O Estatuto de Autonomía do País Vasco (1979) reconece á CAV unha competencia exclusiva sobre os Servicios Sociais no seu ámbito.
- A Lei vasca de Servicios Sociais (1982) é a primeira lei en España que define este sistema público.
- A Lei vasca de Territorios Históricos (1983) traspara ás tres Deputacións Forais a maior parte das competencias que detenta a CAV.
- A lei estatal de Base de Réxime Local (1986) atribúe competencias e responsabilidades en materia de servicios sociais a todos os concellos e expresamente a maiores de 20.000 habitantes.
- Decreto de Transferencia do INSERSO (1987) polo que tódalas súas competencias e infraestruturas en Gipuzkoa se integran nas da Deputación Foral.
- Lei estatal sobre adopción e acollemento de menores (1987) que outorga o papel clave na protección do menor ós Servicios Sociais.
- Plan de Loita contra a Pobreza: Tres decretos en 1989. Lei do IMI en 1990 (Decretos e Ordes sobre IMI e AES en 1990)
- Decreto Foral polo que se regulan os Servicios Sociais de Base no ámbito do Plan de Loita contra a Pobreza (1989).
- Decreto Foral sobre estrutura do Dpto. Foral de Servicios Sociais (1989) que define a organización en vigor actualmente.

1.3. Orzamentos e gasto total nos servicios sociais.

O Proxecto do orzamento para 1995 do Dpto. Foral de Servicios Sociais (actualmente en discusión) ascende a **13.749.396.000 ptas.**, o que representa

máis de **20.000 ptas.** por habitante. A distribución por grandes conceptos deste orzamento é a seguinte:

| | |
|---|-------------|
| REDE PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIAIS | 34% |
| PRESTACIÓNS ECONÓMICAS | 27% |
| PROGRAMAS ESPECIALIZADOS | 23% |
| CENTROS PROPIOS | 3% |
| PROGRAMAS EXPERIMENTAIS | 3% |
| GASTOS DE PERSOAL | 9% |
| SERVICIOS XERAIS | 1% |
| TOTAL | 100% |

Este orzamento inclúe ingresos provintes doutras administracións en concepto de transferencias (INSERSO) e xestión de prestacións económicas (Goberno Vasco e Seguridade Social) por un valor cercano os 9.000 millóns de ptas.

En canto ó **gasto público total** en Servicios Sociais en Gipuzkoa (incluíndo á Deputación Foral, ós Concellos, ó Goberno Vasco e outras entidades tanto públicas como non gubernamentais, así como a aportación dos usuarios), os últimos datos de que se dispón son os de 1992. Nese ano o gasto total ascendeu a **20.328 millóns de ptas.**, o que representa algo máis de **30.000 ptas.** por habitante, practicamente a metade para a CAV.

A titularidade do gasto total na CAV distribuíuse aquel ano entre as Deputacións Forais (62%), os Concellos (15%), o Goberno Vasco (11%) e a financiación privada (12%).

ORGANIZACIÓN E ESTRUCTURA DOS SERVICIOS SOCIAIS.

3.1. Antecedentes: situación anterior a 1991.

A situación previa a presente lexislatura pode caracterizarse coas seguintes notas: en termos de recursos humanos e económicos, estes xa acadaron unha dimensión moi importante.

En termos de prestacións, establecéranse xa as principais: servicios residenciais e axuda no fogar, prestacións económicas contra a pobreza, centros especializados e programas de integración social no campo das minusvalías, etc. Algúns programas innovadores estaban aínda pouco desenvolvidos: acollemento familiar,

pisos para a terceira idade, intervención familiar, programas preventivos no campo da infancia, etc. E outros non existían: estancias temporaris, estancias invernais, programas de inserción socio-laboral, programa "Grifos", vivendas tuteladas, bono-taxi, apoio psico-social e legal a mulleres marxinas, teléfono de información, etc.

- c) A forte implantación do movemento asociativo, especialmente na prestación dos servizos no campo das minusvalías, resultaba un eficaz apoio á acción social pública.
- d) A organización dos Servizos Sociais estaba deseñada en función de colectivos subxectivos: terceira idade, muller, minusvalía, menores, minorías étnicas, outros marxinas, etc.
- e) Os Servizos Sociais de Base implantáronse moi recentemente na maioría dos concellos ó abeiro do Plan de Loita contra a pobreza. Non existindo un modelo claro de referencia en canto á súa organización e funcionamento, nin un marco económico-xurídico global que regulara a relación entre as diversas instancias do Sistema, nin un sistema de información que permitira coñecer a realidade cotiá ou planificar selectivamente as respostas ós estados de necesidade.
- f) As prestacións non estaban integradas nun itinerario de atención global, senón que estaban orgánica e funcionalmente separadas unhas das outras, o que distorsionaba a atención integral e dinámica dos usuarios do Sistema.
- g) Existía pouca relación e falta de coordinación con outros Sistemas Públicos (Saúde, Educación, Vivenda, etc.) que forman parte da área de Benestar, co conseguinte superposición de iniciativas, existencia de puntos escuros sobre respectivas competencias e responsabilidades, que redundaban na desatención dalgúns casos e na incorrecta atención a outros.

A situación descrita a grandes trazos no apartado anterior ilustra claramente aspectos que requirían un cambio de orientación: os Servizos Sociais, quizás polo forte desenvolvemento experimentado nun brevísimo período de tempo, chegaron a adquirir unha importancia económica e unha presenza social considerable en pouco tempo que se estaban desenvolvendo prestacións e programas acordes co concepto moderno de política social, pero carecían dun marco de actuación homogéneo e estable, dun modelo de organización e funcionamento adaptado aos seus obxectivos, dunha configuración eficaz entre os seus diversos elementos.

3. ELABORACIÓN DOS OBXECTIVOS PARA A TRANSFORMACIÓN DOS SERVICIOS SOCIAIS EN GIPUZKOA.

3.1. Metodoloxía para a reorganización.

O principal obxectivo que nos marcamos era o de establecer novos mecanismos para o funcionamento dos Servizos Sociais municipais, non a partires de que os mesmos funcionaran mal, senón a partires da análise en profundidade de cál é o sistema máis axeitado para facer fronte ós retos propostos, orientándoos nun principio coma un proceso consultivo e propositivo e tras un ano de funcionamento coma un proxecto para a acción.

Nesta primeira fase, analizamos a situación, tratando de definir as "áreas" de actuación (reflexadas no punto 2.1.) e o seu posterior tratamento como Programas con carácter homogéneo para todos os concellos.

Con relación a quen debería participar no proceso, establecéronse dúas liñas ou áreas complementarias: a de carácter político, na concreción dos obxectivos (esta responsabilidade foi asumida polos cargos políticos do Departamento, Deputada Xeral e Directora); a de carácter técnico, moito máis operativa na análise de instrumentos e mecanismos (contou co apoio dun experto externo durante catro meses en colaboración co Gabinete Técnico).

Como ferramenta para a consolidación do proceso optouse pola concertación entre os concellos-Deputacións a través da sinatura do Convenio para o Desenvolvemento da Rede Básica.

3.2. Estratexias

Este proceso non se tratou coma un modelo de cambio de organigrama nin de estrutura do orzamento/Presuposto. Propúxose coma unha reflexión sobre o modelo dos Servizos Sociais.

Non é só un debate sobre "qué" facer, senón fundamentalmente sobre "cómo" actuar.

A preocupación non debe ser como actuar internamente, senón a busca de mellores resultados, rentabilizando os recursos e mellorando a xestión.

3.3. Obxectivo xeral.

- Elaborar un modelo de prestación de servicios sociais que permita dotar dun carácter homoxéneo os programas a desenvolver en Gipuzkoa.
- Respostar mellor as demandas dos cidadáns.
- Mellorar os resultados nos programas de Servicios Sociais.

3.4. Principios.

- Poner fin as duplicidades e disfuncionalidades detectadas.
- Achegar os Servicios Sociais ás persoas con necesidades sociais.
- Concebir a Administración como unha empresa de servicios onde, cumprindo e respetando os trámites administrativos precisos, nos importen máis os resultados reais obtidos.
- Implantar permanentemente unha política de mellora da calidade.
- A Administración non está para suplantar á iniciativa social, monopolizar actividades e funcionarizar ás persoas, senón para definir políticas, concertar accións, fomentar a participación dos cidadáns nas súas propias organizacións, liderando e dinamizando a defensa dos obxectivos e intereses comúns.
- Favorecer permanentemente a participación dos cidadáns na evaluación e control dos programas e actuacións en materia de Servicios Sociais.
- Para acometer estas tarefas, resulta evidente que toda a acción debía enmarcarse nunha definición e apoio claro desde a iniciativa política; o Convenio foi suscrito pola totalidade dos partidos, con un claro liderazgo do proceso por parte do Dpto. de Servicios Sociais da Deputación Foral, apoiouse na vontade de colaboración por parte dos técnicos municipais.

4. MODELO IMPLANTADO

4.1. Metodoloxía.

Levou a cabo mediante reunións con cada concello, para facer un estudio da situación dos mesmos, de acordo cos obxectivos que nos tiñamos marcados. Analizáronse:

- a) A oferta de servicios, a tipoloxía dos usuarios e os estados de necesidade que expoñían ós Servicios Sociais.

- b) Os procesos na prestación dos servicios utilizados na actualidade: espacio físico, persoal, o nivel de aproveitamento das capacidades de participación dos usuarios nos servicios.
- c) Os custos na prestación dos servicios.
- d) Os procesos de comunicación empregados.
- e) Os soportes documentais para a obtención da información.
Propuxémonos obter os elementos máis relevantes da situación actual e dos obxectivos a acadar, máis que unha análise exhaustiva de tódolos circuitos e métodos de traballo; pretendemos impulsar unha nova visión a partir dos seus propios sistemas organizativos e dos métodos de traballo.

4.2. Diagnóstico.

ASPECTOS POSITIVOS:

- Forte desenvolvemento nun breve período de tempo.
- Importancia económica e presenza social considerable.
- Prestacións sociais e programas acordes cun concepto actual da política social.

LAGOAS:

- Carencia dun modelo de organización e funcionamento adaptado ós obxectivos marcados.
- Falta dunha configuración homoxénea que "integrara" os diversos elementos.
- Establecemento claro de responsabilidades: delegadas, compartidas e propias.

4.3. Modelo de calidade: Os indicadores.

O principal obxectivo foi a selección de indicadores encadeados de produtividade e calidade dos servicios, facilitando as ferramentas e metodoloxía que propiciou a consolidación dos indicadores de monitorización e a implantación dun sistema de información.

Unha vez establecidas as áreas de responsabilidade dos Concellos en materia de Servicios Sociais a través da sinatura do Convenio en Novembro de 1992, optouse por utilizar a evaluación a través da monitorización, técnica caracterizada por:

- O deseño de indicadores funcionais para cada proceso.
- A introducción das dimensións e atributos da calidade nos indicadores.
- Os tipos de evaluación poden ser moi variados en función do obxecto proposto.

Aquí non se van enumerar tódolos tipos de avaliación posibles, pero sí que imos a propoñer tres grandes bloques evaluativos:

- 1) **Avaliación de cobertura:** volumen de poboación atendida respecto ó total, con referencia ó barrio, a zona, o concello, a comarca, os sectores de poboación, as idades, etc. A distribución territorial da poboación atendida en base a diversas áreas.
- 2) **Avaliación do modelo:** permítenos coñecer se o modelo de traballo é axeitado respecto á organización, as técnicas, a metodoloxía, etc., en relación ós obxectivos a cumprir. Coñecerase a distribución do traballo dos profesionais, o reparto de tarefas, a produtividade técnica, os tempos de execución, os custos, así coma as derivacións internas-externas.
- 3) **Avaliación de resultados:** permite coñecer as necesidades de poboación, os recursos aplicados a tipoloxía dos casos, a evolución da demanda, etc.

O deseño da avaliación conleva a elaboración de indicadores que nos permiten:

- Coñecer as características da demanda (por áreas, sectores, localización) para definir as necesidades existentes.
- Coñecer os esforzos aplicados a xestión e valorar a adecuación medios-obxectivos.
- Reflectar os niveis de cobertura da demanda.

Ademáis, o propio proceso de implantación do sistema de información obriga a desenvolver:

- Unha metodoloxía unitaria de traballo.
- Unha adecuación estrutural dos Servicios Sociais de Base.
- Un uso común da linguaxe, para definir homoxeneamente os conceptos propios do ámbito dos Servicios Sociais.

SISTEMA DE INFORMACIÓN REDE BÁSICA DE SERVICIOS SOCIAIS DE GIPUZKOA. (Ver Páx. 148).

4.4. Proxectos piloto.

En catro Concellos instaláronse os Centros de Servicios Sociais, que nos serven para:

- Optimizar o desenvolvemento dos programas e proxectos xerais nun ámbito territorial concreto facilitando a adecuación ós seus recursos, organización

relación con outros Sistemas Públicos e propostas de novos proxectos de intervención.

- Servir como impulsores do cambio organizativo no resto do Territorio, en canto a plantillas, organigramas e adscripción a tarefas.
- Profundizar as relacións con outros sistemas (Saúde, Educación, Vivenda, etc.).
- Validar permanentemente ó sistema de información elexido e os soportes documentais utilizados.
- Estudiar o custe dos servicios.

5. ACTUACIÓNS MÁIS RELEVANTES.

Unha vez establecido o deseño e os obxectivos para a transformación dos Servicios Sociais en Gipuzkoa, tarefa que nos levou 1 ano, resulta oportuno destacar aquí os aspectos máis importantes do proceso e aquelas ferramentas que nos deron a clave para a solución dos problemas que se foron presentando.

5.1. O apoio e a asistencia técnica os concellos.

Considerámolo como o elemento fundamental do traballo. Esta función foi encomendada o Gabinete Técnico (composto por 1 Xefe de Sección, 1 Sociólogo, Traballadores Sociais e 1 Administrativo).

Co apoio dunha asesora externa ó Departamento, fíxose un traballo teórico no que quedaron explicitados os Programas e Proxectos da Rede Básica. Este documento teórico foi discutido con todos os técnicos municipais durante 7 meses. O mesmo contiña:

Programa de Información, Valoración e Orientación.

Proxecto de Intervención Individual-familiar.

Proxecto de Intervención Comunitaria.

Programa de Familia e Convivencia.

Proxecto de Tratamento Familiar.

Proxecto de Alternativas de Convivencia.

Proxecto de Xestión de recursos e equipamentos.

Programa de Prevención da Marxinación e Inserción Social.

Non se elaboraron proxectos nesta fase xa que as características socio-económicas e os recursos dispoñibles, así coma as posibilidades dos recursos

inter-áreas en cada concello, condicionan o número e a extensión das intervencións.

- Programa de Cooperación Social e Voluntariado.
 - Proxecto de cooperación con asociacións.
 - Proxecto de Voluntariado Social.

Os técnicos do Gabinete teñen a responsabilidade provincial sobre un programa e á súa vez asumen a coordinación das Comarcas (7 na súa totalidade). As reunións fanse mensualmente.

Un dos maiores logros do Gabinete é a comunicación fluída cos Concellos. Xunto a iso, aumentouse a autonomía dos mesmos á hora de desenvolver os seus proxectos (intervención familiar, centros de día, programas preventivos con menores, programa "grifos", apoio a familias monoparentais, plan "paraguas"). É evidente a súa disposición permanente para servir de apoio os técnicos municipais: sempre que se presentaba algunha dúbida ou debate sobre como afrontar un problema ou se propoñen iniciativas dende os concellos están ó servizo dos mesmos. Esta labor é prioritaria e a súa resposta pode considerarse inmediata.

Como consecuencia destas actuacións provocouse a motivación para o cambio da organización e das estruturas dos Servizos Sociais de Base, chegando a crearse unha demanda provinte tanto dos responsables políticos como dos técnicos municipais.

Tendo sido os redactores da modificación dos Programas Municipais e das intervencións a desenvolver, contan co total apoio da Dirección para a toma de decisións no ámbito do asesoramento municipal. Mensualmente debaten coa Deputada os temas que propoñen os concellos.

A través da súa mediación conseguíuse asinar Convenios co Colexio de Avogados e co Colexio de Psicólogos. Estes acordos permiten á Rede municipal de Servizos Sociais, contar co apoio de consulta xurídica gratuita para os casos detectados polos Concellos. Así mesmo, estableceuse que 65 Gabinetes Psicolóxicos de toda a provincia, recoñecidos polo Colexio e con experiencia en intervención familiar, poidan servir de apoio ós técnicos municipais nos proxectos de intervención.

5.2. O apoio financeiro.

A sinatura do Convenio no ano 1992 levaba aparexado o compromiso de financiación en materia de Servizos Sociais da Deputación e os Concellos

compromiso concretouse ata o ano 1995. Non se podía ampliar o convido máis alá da lexislatura.

Unha vez aprobados os Orzamentos da Deputación, el Departamento de Servizos Sociais remite ós Concellos a cuantía que lles corresponde percibir polos servizos que estes prestan. Abónanse as cuantías trimestralmente con pago anticipado.

Achéganse os anexos III e IV do Convenio como ANEXO DOCUMENTAL á Ponencia. Nel apúntanse as aportacións económicas anuais previstas por cada institución para:

- a) A financiación dos programas.
- b) A financiación do persoal.
- c) A financiación de equipamentos sociais.

5.3. Plan de comunicación.

A información é un compoñente esencial da calidade de vida dos cidadáns; o aproveitamento da oferta dos diferentes programas, servizos e prestacións en materia de servizos sociais depende da medida en que se coñezan. As administracións públicas, como tódalas organizacións de servizos, cada vez prestan maior atención á calidade das súas relacións co cidadán.

Neste sentido, diriximos os nosos esforzos a construír unha administración máis accesible, máis cómoda e receptiva, mellorando os circuitos de relación cos cidadáns, de xeito que estes aprecien no seu trato diario cos servizos sociais que se está cambiando da imaxe tradicional a outra de apoio e servizo fronte ós estados de necesidade.

OBXECTIVOS:

Crear unha estratexia de comunicación cunha visión polivalente, informando ós políticos e técnicos o que supón a Rede Básica e as prestacións e programas da mesma.

Establecer os circuitos de resposta ás necesidades sociais.

Definir e crear os mecanismos para a asunción destas competencias a través de acordos cos concellos.

Definir a estratexia de comunicación do Dpto. de Servizos Sociais, conseguindo como resultado final unha mellora na imaxe xeral dos servizos sociais, unha

maior capacidade na prestación dos mesmos e unha maior satisfacción tanto dos colaboradores internos como dos usuarios.

ACCIONES:

- Establecemento de reunións periódicas con responsables políticos.
- Impulso da contratación de persoal para cubrir os obxectivos marcados. Do ano 1991 ó 94 reforzouse o n.º de profesionais nos Servicios sociais municipais.
- Impulso da contratación de medios externos para a divulgación do novo modelo:
 - a) Contratación dun teléfono 900 para todo o Territorio Histórico.
 - b) Establecemento de programas informativos en todas as radios con emisión en programas provinciais (10 minutos na SER todas as semanas e 15 minutos noutras dúas cadeas).
 - c) Convocatoria mensual de rodas de prensa con todos os medios.
 - d) Edición de folletos, trípticos en función de diversas materias.
 - e) Esixencia de que as accións subvencionadas polo Departamento sinalen a colaboración no seu material impreso.
 - f) Remisión de escritos individuais os antigos usuarios cando se implanta un novo programa.

5.4. Coordinación con outros sistemas públicos.

Lográronse acordos importantes con Osakidetza (Servicio Vasco de Saúde) para a coordinación da asistencia sanitaria a prestar en todas as Residencias de anciáns mediante a adxudicación a un só médico de todas as cartillas sanitarias dos residentes en cada Centro. Así mesmo, acórdase unha financiación anual do sistema sanitario (40 millóns de ptas. no ano 94) para sufragar os custos de enfermería que xeneran os residentes asistidos.

Revitalizouse o Consorcio de Educación Compensatoria onde están representados a Consellería de Educación do Goberno Vasco, o Departamento de Xuventude, a Deputación e o Departamento de Servicios Sociais. Educación aporta o 50% do orzamento que asignan os Departamentos forais (no ano 94 o total foi de 80 millóns de pesetas), destinados prioritariamente a programas de prevención e tratamento de marxinación infantil e xuvenil.

O Departamento de Vivenda e Urbanismo do Goberno Vasco, a través de vivendas de V.P.O., construíu 240 apartamentos para servicios sociais que serán destinados a minusvalías, terceira idade e problemas de emerxencia social.

5.5. Atribución de responsabilidades.

Pode que este sexa un dos elementos máis complexos da creación da Rede de Servicios Sociais, xa que se da a contradicción de que todos os Servicios Sociais que prestan os Concellos están subvencionados en maior ou menor medida a través do Departamento de Servicios Sociais.

Os obxectivos fixados para o desenvolvemento do modelo de Rede de Servicios Sociais levou á transformación do existente e a "consensos" de feito sobre quén e cal é a responsabilidade das competencias de cada nivel institucional. Esta materia non pode quedar pechada, dado que as necesidades sociais son cambiantes e polo tanto tamén os recursos para dar resposta ás mesmas.

5.5.1. Responsabilidades municipais propias e delegadas.

Entre as principais, cabe destacar:

- A xestión dos locais onde se presta a Rede Básica, así coma do persoal e as súas relacións contractuais.
- A xestión económica do orzamento específico da súa área.
- A prestación de información ós usuarios dos Servicios Sociais.
- A prestación de valoración das necesidades sociais dos cidadáns.
- A prestación de orientación e tratamento das necesidades sociais dos usuarios.
- A intervención comunitaria que posibilita a participación e aceptación social.
- A xestión e concesión da Axuda no fogar.
- A xestión e concesión das Axudas de Emerxencia Social.
- A tramitación das prestacións económicas: F.B.S., P.N.C., I.M.I., etc. (delegada)
- A tramitación e proposta de concesión dos servicios residenciais.
- A xestión e valoración dos programas de intervención familiar.
- A xestión das subvenciones para executar equipamentos no seu concello, e para desenvolver proxectos e actividades comunitarias.
- A elaboración dos Proxectos municipais, tendo en conta o marco xeral deseñado pola Deputación e que responden as tres prestacións básicas.

5.5.2. Responsabilidades de Deputación.

Entre as principais, cabe destacar:

- Elaboración dos criterios e prioridades en materia de Orzamento do Departamento.
- Elaboración e promulgación do Plan de Cooperación Social por cada ano. Supón o 1% do orzamento.
- Sinatura dos Convenios con Entidades, importante sobre todo no campo das Minusvalías (integración laboral e outros).
- Sinatura dos Convenios con Concellos para o funcionamento da Rede Básica.
- Coordinación con outros Sistemas de Protección Social: Educación, Saúde, Vivenda, etc., en ámbitos supramunicipais.
- Apoio e asesoramento técnico á Rede Básica.
- Información, sensibilización e divulgación en materia de Servizos Sociais.
- Servizos Sociais especializados en Menores e Minusvalías.
- Elaboración das listas de espera e reservas para tódolos Centros residenciais.
- Seguemento e valoración dos soportes documentais e do Sistema de Información.
- Impulso das Xornadas Municipais, formación continuada de técnicos.
- Desenvolvemento de programas experimentais durante dous anos, para avaliar os resultados.
- Calquera acción que non poida ser acometida polos Concellos.

6.7. As Xornadas Municipais de Servizos Sociais.

Dende 1992 celebráronse anualmente unhas Xornadas Municipais de Servizos Sociais organizadas pola Deputación Foral nas que participaron representantes tanto técnicos como institucionais de todos os actores deste Sistema Público no ámbito de Gipuzkoa: A propia Deputación, os Concellos, as Asociacións, os usuarios; e igualmente acudiron representantes doutros sistemas da área de Benestar Social (Sanidade, Educación, Xustiza, etc.).

As Xornadas xogaron un papel moi importante no proceso de reorganización que levamos a cabo, xa que supón unha oportunidade privilexiada para o encontro persoal e de debate técnico, así como para a difusión de novas propostas, programas e en xeral de información directa e actualizada sobre o noso ámbito de traballo.

O éxito das mesmas baséase fundamentalmente na participación directa dos Concellos, a nivel tanto técnico como político e no valioso esforzo de reflexión que supón para todos sobre o noso traballo e os nosos obxectivos no marco do Sistema.

7. CONCLUSIÓN: O PACTO MUNICIPAL

Nesta ponencia intentamos manifestar os elementos principais dos que nos valem en Gipuzkoa para desenvolver con éxito a reorganización dos servizos sociais levada a cabo nos últimos anos, na esperanza de que a nosa experiencia sexa válida para todos os que afrontan este reto nas súas respectivas áreas.

Para rematar a miña intervención, só me queda apuntar que, en relación ó importante tema de atribución de competencias e responsabilidades entre as institucións, e falando agora desde unha perspectiva máis xeral, hai que constatar que falta por definir e delimitar o tantas veces citado "Pacto Municipal".

Neste senso, e a pesares de todas as reticencias que comporta sobre a autonomía municipal, persoalmente son partidario de que as transferencias nesta materia se fagan con créditos finalistas, non porque desconfíe da capacidade dos concellos, pero si porque coñezo os seus estados financeiros e á hora de facer recortes estimo que esta materia non entra aínda nas prioridades de moitos responsables políticos.

Moitas grazas a todos.

ANEXO DOCUMENTAL:

MODELO TIPO DE CONVENIO PARA O DESENVOLVEMENTO DA REDE BÁSICA

CONVENIO ENTRE A DEPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA
E O CONCELLO DE ARRASATE PARA O DESENVOLVEMENTO
DA REDE BÁSICA DE SERVICIOS SOCIAIS

En Donostia, San Sebastián

REUNIDOS

MANIFESTAN

Que é vontade da Deputación Foral de Gipuzkoa e o Concello de ARRASATE establecela cooperación necesaria para desenvolver a Rede Básica de Servicos Sociais.

Que de acordo coa Lei 6/1982 de 20 de maio, de Servicos Sociais da Comunidade Autónoma Vasca, os Órganos Forais e os Concellos teñen competencia en materia de reglamentación, organización e xestión dos Servicos Sociais, podendo desenvolver entre ambas Administracións a coordinación e a colaboración necesarias para garantir as prestacións básicas.

Que a citada Lei establece que a prestación dos Servicos Sociais debe responder, sempre que a súa natureza o permita, a criterios de máxima descentralización, sendo o concello o seu principal xestor.

Que a Deputación Foral lle compete a planificación e a cooperación xurídica, económica e técnica cos concellos, así como a coordinación dos servizos municipais, a fin de asegurar a prestación de servizos a todos os cidadáns do Territorio Histórico.

Que a Deputación Foral de Gipuzkoa e o Concello de ARRASATE dispoñen dos créditos presupostarios para facer fronte as obrigacións derivadas deste Convenio.

Como consecuencia de todo o exposto, ambas partes acordan suscribir o presente Convenio de Colaboración conforme as seguintes ESTIPULACIÓNS:

PRIMEIRA: OBXECTO

O obxecto do presente Convenio é regular a cooperación para o desenvolvemento da Rede Básica de Servizos Sociais, a través da financiación dos seus custos de persoal, prestacións e actividades.

SEGUNDA: OBLIGACIÓNS XERAIS

Ambas partes establecen que os Servizos Sociais da Rede Básica prestaranse de xeito descentralizado, a través do Concello, co contido e alcance establecidos neste Convenio e co apoio técnico e a supervisión da Deputación Foral, a través da Dirección Xeral de Programas Municipais.

Asimesmo, comprométese a financiar conxuntamente, mediante a aportación das cantidades necesarias e dentro do límite presupostario dos créditos dispoñibles que determinen a tal fin, os gastos de persoal, prestacións e actividades da Rede Básica de Servizos Sociais.

TERCEIRA: PRESTACIÓNS

A Rede Básica de Servizos Sociais fará efectivas as prestacións básicas do Sistema de Servizos Sociais, de carácter económico e técnico, que poden resumirse en:

- Información, valoración e orientación.
- Apoio e tratamento social.
- Promoción do voluntariado e da cooperación social.
- Axuda a Domicilio.
- Axudas económicas de emerxencia.
- Outras prestacións e actividades que cada concello estableza.

Tramitaranse as prestacións de carácter supramunicipal, que sexan propias do Sistema de Servizos Sociais, tales como:

- Pensións non contributivas.
- Pensións do Fondo de Benestar Social.
- Prestacións complementarias da LISMI.
- Ingreso Mínimo de Inserción.

Asimesmo, tramitaranse os aloxamentos alternativos, temporais e/ou permanentes en residencias, albergues, pisos, familias de acollida, etc.

CUARTA: PERSOAL

Para garantir as Prestacións, da Rede Básica contará co persoal axeitado, tanto en número, como en cualificación profesional.

Este persoal estará vinculado xuridicamente o Concello, podendo ter co mesmo unha relación laboral ou funcionarial, según proceda.

A selección de persoal realizarase conforme os perfís profesionais e sistemas previamente fixados e consensuados entre a Deputación Foral e o Concello. En todo caso, representantes da Deputación Foral formarán parte dos tribunais de selección.

No suposto de que algún dos traballadores cause baixa por calquer motivo, o Concello procederá, de maneira inmediata a selección de novo persoal para cubrir a devandita baixa, evitando con iso un vacío na prestación de servizos.

O Concello comprométese a abonar as cantidades pactadas neste Convenio, independentemente das melloras que desexa establecer, as cales correrán exclusivamente o seu cargo.

O persoal que o seu coste se financie a través deste Convenio dedicarase exclusivamente aos servizos obxecto do mesmo.

QUINTA: APORTACIÓNS ECONÓMICAS

O orzamento total para o desenvolvemento da Rede Básica, obxecto deste Convenio, comprenderá os créditos necesarios para o pago do persoal, as prestacións e as actividades.

O desglose de cada un destes conceptos figura detallado nos Anexos I, II e III deste Convenio.

As aportacións anuais serán acreditadas mediante a adopción dos pertinentes acordos ou resolucións, que no caso da Deputación Foral de Gipuzkoa aprobaranse polo Consello de Deputados, e no dos Concellos polo Órgano Municipal competente.

SEXTA: TRANSFERENCIA DE FONDOS

As transferencias dos fondos para o sostemento da estrutura da Rede Básica de Serviciós Sociais correspondentes a 1992 serán efectivas polas cantidades e nos prazos establecidos no Anexo I do presente Convenio de Colaboración.

SÉPTIMA: XUSTIFICACIÓN DOS GASTOS

Para a xustificación dos gastos aportarase a certificación do Secretario-Interventor do Concello, na que consten o desglose, por conceptos (persoal, prestacións e actividades) das cantidades gastadas e os números correspondentes dos mandamentos de pago, acompañada de copias compulsadas dos mesmos.

A Deputación Foral resérvase o dereito a solicitar calquera outro documento xustificativo dos referidos gastos.

OCTAVA: AVALIACIÓN

O Concello comprométese a cumprimentación dos soportes documentais, establecidos pola Deputación foral (ANEXO IV) en orde a garantir un coñecemento da demanda e dos esforzos aplicados, como base para realizar programación cada vez máis axustadas a realidade.

A Deputación Foral comprométese a proporcionar os Concellos o soporte informático adecuado para o tratamento estatístico dos datos e a devolver estes convertidos en información útil para a planificación.

NOVENA: COORDINACIÓN E APOIO TÉCNICO

Para a consecución dos fins deste Concerto, a Deputación Foral, a través da Dirección Xeral de Programas Municipais, prestará o apoio necesario que permita:

- O deseño e seguimento dos Programas e Proxectos de actuación.
- O deseño de avaliación.
- A supervisión e a formación continuada do persoal.
- Prestar a Asistencia Técnica demandada polos Concellos nesta materia.

DÉCIMA: DURACIÓN E PRÓRROGA DO CONVENIO

A vixencia deste Convenio establécese ata o 31 de Decembre de 1995. Anualmente podrán revisarse as cuantías económicas referidas o obxecto do presente Convenio, de acordo coas consignacións económicas de cada orzamento.

UNDÉCIMA: EXTINCIÓN

O presente Convenio extinguirase polas seguintes causas:

- Incumprimento das estipulacións nel contidas.
- Incumprimento no desenvolvemento e aplicación das prestacións convidadas.
- Falta de continuidade na prestación dos servicios.

DUODÉCIMA: CONSELLOS DE BENESTAR SOCIAL

Ambas partes comprométese a impulsar a creación dos Consellos de Benestar Social previstos na Lei de Serviciós Sociais da Comunidade Autónoma Vasca.

E para que conste en proba de conformidade, asinamos o presente Convenio, por triplicado, en lugar e data arriba indicados.

O/S Sr./a Alcalde/sa

ANEXO I BAREMOS ECONÓMICOS PARA 1992

A) FINANCIACIÓN DA REDE BÁSICA DE SERVICIOS SOCIAIS.

I. PERSOAL DA RED BÁSICA

Mediante o presente Convenio entre a Deputación Foral e os Concellos de Gipuzkoa financiarase o custo do seguinte persoal:

- O persoal dos Serviciós Sociais contratado polos Concellos con anterioridade ó 1 de Abril de 1989.
- O persoal adicional reflectado neste Convenio para cada Concello, e que especificamente é:
 - Persoal contratado entre o 1/4/1989 e o 1/1/1992.
 - Persoal contratado con posterioridade o 1/1/1992.

A retribución dos profesionais da Rede Básica axustarase aos niveis retributivos fixados polo A.R.C.E.P.A.F.E., ou no seu caso, da norma foral que o substitúa, de acordo cos seguintes criterios:

| TIPO DE TITULACIÓN | NIVEL | RETRIBUCIÓN ANUAL (ARCEPAFE 1991 + 6%) |
|--------------------------------------|--------------|---|
| Titulados superiores | 17 | 4.778.818 ptas. |
| Titulados medios | 13 | 3.929.854 ptas. |
| Auxiliares administrativos | 9 | 3.193.098 ptas. |

A Deputación Foral financiará o custo total do persoal contratado entre o 1 de Abril de 1989 e o 1 de Xaneiro de 1992. Ademais, contribuirá a financiar o coste do contratado con posterioridade a esta última data, na seguinte proporción.

| TAMAÑO DO CONCELLO | APORTACIÓN FORAL |
|--|------------------|
| A) Concellos menores de 5.000 habitantes | 90% |
| B) Concellos maiores de 5.000 habitantes | 80% |

Os Concellos aportarán o 10 ou 20% restante, según o caso.

II. PROGRAMAS E PRESTACIÓNS

1. Servicio de Axuda a Domicilio:

- A Diputación Foral aportará a tódolos Concellos que prestan este Servicio a cantidade de 66 ptas. por habitante e mes.
- Aportacións complementarias do Servicio de Axuda a Domicilio:
 - Aqueles Concellos que a aportación propia o orzamento deste Servicio supere as 33 ptas. por habitante e mes recibirán unha financiación foral adicional.
 - Esta financiación foral complementaria consistirá no 50% da aportación municipal que exceda as 33 ptas. por habitante e mes. O límite máximo de aportación complementaria é de 33 ptas. por habitante e mes.
 - A todos os efectos, únicamente se considerará como custo do Servicio o imputable a gastos directos.

2. Axudas de Emerxencia Social:

A Deputación Foral aportará os Concellos 600 ptas. por hab./ano para 1992 por este concepto.

Existe un 20% complementario para estas axudas que será distribuído no segundo trimestre en función dos estados de necesidade detectados.

3. Axudas a familias con menores en risco:

A Deputación Foral aportará 75 Ptas. por habitante/ano para 1992 por este concepto.

4. Apoio e Tratamento Social:

Inclúese o persoal propio de Servicios Sociais Municipais e o persoal, se houbera, que a través de contratación de servizos, desenvolva este programa.

5. Prevención e Inserción:

Neste apartado incluírase o custo de actividades tales como charlas, exposicións, campañas de sensibilización, obradoiros, campamentos infantís, grupos de pais, etc., dirixidos a persoas ou colectivos en situación de risco ou marxinação social, co obxecto de previr situacións de marxinação ou lograr a inserción social.

6. Cooperación Social e Voluntariado:

Inclúe a financiación a aportar para recursos de iniciativa social tales como asociacións, grupos de autoaxuda, voluntariado social, tanto para o seu mantemento, como para a realización de actuacións que complementen os programas de Servizos Sociais do seu ámbito municipal ou comarcal.

B) FINANCIACIÓN DOS EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS DA REDE:

A Deputación Foral de Gipuzkoa financiará durante 1992 o mantemento dos Equipamentos Específicos da Rede Básica de acordo con estes baremos:

Prazas en Residencias, Pisos Protexidos e Centros de Día para a Terceira Idade:

As prazas destes tres tipos de equipamentos contan cos mesmos baremos de aportación foral. As cuantías aportadas diferéncianse segundo catro tipos de situacións seguintes:

- Anciáns que perciben pensións do Fondo de Benestar Social ou Pensión non Contributiva:

| Aportación Foral | |
|---------------------|------------------|
| - Anciáns Válidos | 35.000 ptas./mes |
| - Anciáns Inválidos | 75.000 ptas./mes |
- Anciáns que perciben outros ingresos:

| Aportación Foral | |
|---------------------|------------------|
| - Anciáns Válidos | 20.000 ptas./mes |
| - Anciáns Inválidos | 60.000 ptas./mes |

Prazas en Fogares do Transeúnte:

Establécense tres tipos de aportación en función do réxime de estancia:

- a) En réxime de pensión completa 45.000 ptas./mes
- b) En réxime de media pensión 35.000 ptas./mes
- c) En servizo de comedor 500 ptas./mes

Pisos de acollida para mulleres en situación de risco:

- a) Prazas de Mulleres 45.000 ptas./mes
- b) Prazas de fillos 30.000 ptas./mes

Vivendas Tuteladas:

A atención a estes usuarios realizarase mediante o Servizo de Axuda a Domicilio, cun baremo de 1/2 xornada dun auxiliar domiciliario por cada 4 usuarios das vivendas.

C) PRESTACIÓNS ECONÓMICAS PERIÓDICAS:

As cuantías das diversas prestacións económicas periódicas que a concesión e competencia da Deputación Foral quedan fixadas do seguinte modo para o ano 1992:

| PRESTACIÓN | CUANTÍA PERSOAL |
|---|-----------------|
| FONDO DE BENESTAR SOCIAL: | 24.935 ptas |
| L.I.S.M.I.: | |
| - Axuda a terceira persoa | 9.725 ptas |
| - Subsidio garantía de ingresos | 24.935 ptas |
| - Subsidio de mobilidade e gastos de transporte | 4.875 ptas |
| PENSIÓNS NON CONTRIBUTIVAS: | |
| - 1 beneficiario | 30.000 ptas |
| - 2 beneficiarios (cada un) | 25.000 ptas |
| - Complemento 3.ª persoa | 500 ptas |
| INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN: | |
| - 1 beneficiario | 34.650 ptas |
| INCREMENTO POR N.º DE MEMBROS DA UNIDADE FAMILIAR: | |
| - 2.º beneficiario | 30.000 ptas |
| - 3.º, 4.º e 5.º beneficiarios | 20.000 ptas |
| - A partir do 6.º | 10.000 ptas |

Anexos e Cadros, ver Páxs. 166 - 178

MESA REDONDA

D. Manuel Aguilar López

DIRECTOR XERAL DE SERVICIOS SOCIAIS DA C.A. DE GALICIA

- I. Carácter rural dos municipios galegos: aspectos sociodemográficos.
 - Datos sobre beneficiarios de RISGA.
- II. Servizos Sociais de atención primaria de titularidade municipal
 - Datos Plan Concertado de Prestacións Básicas de Servizos Sociais en Corporacións Locais¹ en 1994:
 - Orzamento total.- 3.019.031.243 pts.-:
 - Aportación da CCAA e Administración Central: 1.503.730.000 pts.-
 - Aportación Corporacións Locais: 1.515.301.243 pts.-
 - O orzamento da Administración Central e Autónoma desglosase nos seguintes conceptos:
 - Gastos en persoal dos Servizos Sociais:
 - 771.526.133 pts.- 423 profesionais.
 - Gastos de mantenza: 39.990.680 pts.-
 - Programa de Axuda a domicilio e outros:
 - 611.713.187 pts.-
 - Investimento:
 - 80.500.000 pts.-
 - Datos Plan Concertado desde o seu comezo en 1.988 ate 1.994:
 - Gasto Total.- 14.928.857.696 pts.-
 - Número de profesionais.- 423

Convenio entre a Administración Central e a Autónoma para apoiar ás Corporacións Locais na prestación de servizos sociais básicos á súa poboación.

- III. Papel protagonista dos Concellos:
 Necesidade de potenciar as Facendas locais para prestar un bo servizo.
 Necesidade de destinar as porcentaxes previstas na Lei de Servizos Sociais (4% o 6%).
 Conveniencia de agruparse para prestar determinados servizos.
- IV. Apoio ós profesionais sociais:
 Necesidade de formación continuada.
 Necesidade de foros de intercambio de experiencias.
 Necesidade de estruturas que dean continuidade ao traballo.

DADOS XERAIS SOBRE A RENDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE GALICIA (RISGA) E AS AXUDAS DE EMERXENCIA SOCIAL.

A finais do ano 1994 figuran na Comunidade Autónoma un total de 2.758 persoas beneficiarias da Renda de Integración Social de Galicia. Delas, un total de 854 (o 30% do total) emprázase en Concellos cunha poboación inferior ós 10.000 habitantes.

Realizando unha análise provincial podemos observar que mentres en Pontevedra os beneficiarios residentes en Concellos de menos de 10.000 habitantes só supoñen o 12%, en Coruña e Lugo representan o 30% e 42% respectivamente, sendo a provincia de Ourense onde a porcentaxe é máis elevada: o 72% dos seus beneficiarios.

Tendo en conta que a Renda de Integración Social de Galicia é unha prestación familiar e que, segundo a análise realizada, as unidades de convivencia dos beneficiarios deste salario social están constituídas por unha media de tres membros podemos dicir que o alcance da mesma afecta a unhas 2.600 persoas no medio rural galego.

O seu perfil está definido polos seguintes rasgos: son maioritariamente mulleres dunha idade comprendida entre os 25 e 34 anos. En xeral, están solteiras, separadas ou divorciadas e, en calquera dos casos teñen fillos ó seu cargo constituíndo familias monoparentais. Esta estrutura familiar é un factor predominantemente influente nas súas dificultades: son mulleres adicadas ós seus fillos e que carecen dun axeitado nivel de formación e cualificación profesional, pero fundamentalmente carecen de recursos económicos para saír adiante.

Nas zonas rurais residen en vivendas unifamiliares da súa propiedade (fundamentalmente nos Concellos de Ourense) ou cedidas en precario (fundamentalmente nos Concellos de Lugo).

Ademáis, as súas vivendas presentan graves deficiencias ou carencias dos servizos mínimos e do equipamento básico.

Esta circunstancia motivou a concesión, só durante o ano 1.994, dun total de 1.845 Axudas de Emerxencia Social.

Neste caso a súa distribución é predominantemente rural, concentrándose o 40% dos beneficiarios destas Axudas en toda a Comunidade Autónoma nos Concellos de menos de 10.000 habitantes. Na provincia de Ourense esta predominancia aínda é máis significativa elevándose ó 74% as Axudas concedidas no seu ámbito rural.

Debe salientarse o feito de que estas axudas foran destinadas no 72% dos casos a paliar situacións de necesidade das vivendas e nun 28% a cubrir os gastos, con carácter urxente, derivados de necesidades primarias: alimentación, vestido, atención sanitaria, instrucción e outras de análoga natureza non cubertas polos diferentes sistemas de protección.

Aínda que un 13% de beneficiarios da Renda de Integración Social de Galicia fórono das Axudas de Emerxencia Social, o resto dos perceptores son tamén maioritariamente mulleres pero dunha idade lixeiramente máis avanzada e que, nalgúns casos, perciben outro tipo de prestación social (P.N.C., FAS, viudedade, orfandade, etc,...). (Ver cadros Páxs. 181 - 186).

A mellora da calidade de vida e a corrección das desigualdades entre os cidadáns fundaméntase necesariamente na atención e o apoio que desde os servizos sociais préstase á toda a sociedade e, especialmente a aqueles sectores máis desfavorecidos.

Agora ben, as necesidades e demandas sociais que xurden no seo da comunidade son diferentes segundo sexan as condicións e características socioeconómicas do territorio sobre o que se asenta, sendo necesario que a atención e os programas de actuación específicos se estruturen en función desas singularidades, procurando a resposta máis idónea a cada caso concreto.

É por isto que calquera planificación dos Servizos Sociais ha de ter en conta a existencia de realidades territoriais claramente diferenciadas, que na nosa Comunidade Autónoma maniféstanse con fortes contrastes: o mundo rural e o urbano.

Galicia foi historicamente unha sociedade rural. Sen embargo, os movementos migratorios cara ao exterior, o continuo proceso de urbanización cara zonas industrializadas do litoral galego, así como o progresivo descenso do índice de

natalidade que se ven producindo nas últimas décadas, deu lugar a un cambio no escenario socioeconómico do medio rural galego.

Actualmente encontrámonos ante unha sociedade rural que si ben tivo acceso a unha serie de servizos dos que anteriormente carecía (educativos, sanitarios, de infraestruturas viarias ou de comunicación), continua tendo unha serie de carencias e de problemáticas que lle impiden o seu desenvolvemento nun plano de igualdade respecto de outros ámbitos.

Neste aspecto destaca a alta porcentaxe de poboación envellecida -en concreto un dos máis elevados do conxunto da Comunidade Europea-, pensionistas na súa maioría de rendas baixas, que habita en pequenos núcleos de poboación en vivendas que en ocasións non reúnen as desexables condicións de habitabilidade.

Encontrámonos tamén ante unha situación de crise da Familia extensa que pon en perigo o modelo de protección primario baseado nos lazos familiares e na solidariedade típica do mundo rural.

Esta nova configuración sociodemográfica da sociedade rural galega exige a adaptación dos sistemas de intervención social ás especificidades da súa poboación.

Se ben Galicia non é allea ao fenómeno da aparición das "novas formas de pobreza" que xurden nas zonas industrializadas, nas que se localiza case o 50% dos beneficiarios da Renda de Integración Social de Galicia, mostra sen embargo como contrapunto que é nas zonas rurais, isto é, nos Concellos de menos de 10.000 habitantes onde se encontra o segundo nivel de pobreza, con un 30% de perceptores do salario social.

O coñecemento desta realidade deu lugar a unha nova configuración do sistema de Servizos Sociais, plasmado na Lei 4/1993 de Servizos Sociais para Galicia.

Baseada nos principios de descentralización, participación, prevención e solidariedade, a Lei atribúe expresamente competencias ós distintos axentes institucionais: Concellos, Deputacións e Comunidade Autónoma e establece os contidos que constitúen a oferta do sistema de servizos Sociais, que se estrutura en dous niveis de atención: primaria e especializada.

A apertura a toda a comunidade dos servizos de atención primaria aos que se encomendan funcións tan esenciais como a prevención, detección e análise das necesidades, a información e orientación procurando a integración e o inserimento no medio e sobre todo a animación e o desenvolvemento comunitario, fan que os Concellos, como administración máis próxima ós cidadáns, adquiran un protagonismo esencial na creación e xestión dos servizos sociais.

Os esforzos realizados durante os últimos anos a través do Plan Concertado permitiron a xeneralización destes servizos en todos os Concellos da nosra Comunidade. Desde 1988 destináronse 14.928.857.696 pts.- entre

Administracións Local, Autónoma e Central, ao financiamento dos Servizos Sociais de atención primaria dos Concellos; subvencionándose por parte da Comunidade Autónoma 423 profesionais.

Por outra banda, a Lei atribúe ás Deputacións Provinciais a garantía da prestación integral e axeitada na totalidade do territorio provincial dos servizos de atención primaria, así como o apoio económico e o asesoramento técnico aos Concellos, especialmente aos de menos de 20.000 habitantes.

Asimesmo, atribúelles a creación daqueles servizos de nivel especializado que o seu ámbito de actuación supere o municipio.

Esta nova distribución de competencias comporta a necesidade dun maior grao de colaboración técnica, económica e humana entre as Administracións autonómica e local para acadar a implantación xeneralizada dos servizos nos distintos niveis de atención.

A consecución deste obxectivo exige necesariamente a potenciación das facendas locais e a participación dos Concellos no cofinanciamento dos servizos mediante a consignación nos seus orzamentos de verbas específicas, ao menos nas porcentaxes mínimas que a Lei establece e que permitan tanto a eficacia futura do sistema como a implantación de novos programas e servizos e a ampliación dos xa existentes.

Polo que respecta ós Concellos con menos poboación e cunha capacidade financeira máis limitada, resulta necesaria a creación de agrupacións que atendendo a factores territoriais e demográficos, posibiliten a prestación en común destes servizos.

A afirmación de que o benestar hoxendía depende máis da posibilidade de acceso ós bens colectivos que da posesión de medios propios é, neste caso, perfectamente aplicable.

Agora ben, se o fortalecemento da rede social de atención e a coordinación e cooperación interadministrativas son as forzas clave do sistema, son traballadores nas distintas áreas os verdadeiros artífices da súa execución.

Na consecución dunha política social global e integradora que permita a normalización das condicións de vida dos cidadáns no seu propio entorno, a Xunta de Galicia prevé a creación de equipos interdisciplinarios variables na súa composición, conforme ás demandas e características da poboación sobre a que actúan.

Este novo enfoque exige un continuo apoio ós profesionais, proporcionándolles medios de formación continuada, a creación de foros para o intercambio de experiencias e sobre todo, a dotación de estruturas estables para dar continuidade ao seu labor.

Resulta necesario, así mesmo, potenciar a participación de todos os axentes sociais, asociacións de implicados e dos propios cidadáns, creando non só unha

conciencia colectiva solidaria senón tamén estruturas operativas que resultan esenciais para a eficiencia do sistema.

Neste senso, desde a Xunta de Galicia estanse poñendo en marcha accións-modelo de desenvolvemento integral comunitario, con base comarcal, que permitan desenvolver as súas potencialidades socio-económicas e recuperar fórmulas de solidariedade colectiva implicándoas nun proceso máis institucional acorde cos cambios sociais actuais.

ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA E COMPETENCIAS DE DEPUTACIÓNS E CONCELLOS

Jesús Mañueco Alonso

PRESIDENTE DA EXCMA. DEPUTACIÓN DE PALENCIA
PRESIDENTE DA COMISIÓN DE SS.SS. DA FEMP

Resúltame especialmente grato expoñer nestas xornadas unha serie de reflexións e consideracións sobre a actual e futura organización, estrutura e competencias das nosas entidades locais, precisamente nunhas datas nas que apenas uns meses atrás cumpriuse o 70 aniversario do chamado Estatuto Municipal de Maura de 1924.

Como municipalista convencido despois de máis de dezasete anos de contar ininterrompidamente coa confianza dos electores da miña provincia, como presidente da diputación de Palencia, cheguei á conclusión, máis como aprendizaxe na xestión pública cotiá que por teorizacións escritas de que é na vida municipal onde os cargos públicos máis servimos ós nosos veciños e concidadáns na labor e na idiosincrasia do pobo, cidade ou provincia a quen queres de corazón, onde se forxan os primeiros soños xuvenís e onde as ledicias e tristuras da vida cotiá disfrutámolas ou sufrímolos cóbado a cóbado cos nosos conveciños.

Sempre mantiven a miña convicción de que son poucas as diferencias e case idénticos os problemas que preocupan ó veciño de calquera concello ou provincia sexa grande ou pequeno, poderoso ou humilde, nacional ou extranacional, o que explica o feito de que alcaldes e municipalistas en xeral falemos a mesma linguaxe.

Pero ó mesmo tempo non son poucos os problemas da administración local e provincial na España de hoxe, pero tamén o eran en 1924 cando o Gran Maura

preocupado por outorgar ó poder local a preeminencia merecida viuse obrigado a aprobar un novo marco normativo para os Concellos a través do citado Estatuto Municipal.

Hoxe en día a problemática, é ben distinta. A configuración de España como un Estado Autonómico desde a aprobación da vixente Constitución de 1978, que foi sen dúbida un acontecemento político e administrativo necesario, deviu en detrimento de concellos e deputacións, os seus papeis e competencias corren o risco de pasar a un perigoso segundo plano.

Efectivamente, estamos de acordo en que era imprescindible canalizar certos problemas dalgúns nacionalismos, máxime tralos graves antecedentes históricos ocorridos na España da Segunda República, que culminaron nunha nunca xustificable confrontación civil; probablemente ó meu entender o erro actual consiste, entre outros, en confundir liberdades democráticas con aspiracións autonómicas, por moi lexítimas que sexan éstas. Por que, ¿existe logo algunha reivindicación máis xenuinamente democrática que a municipal e provincial, nas que o contacto directo cos problemas, a participación cidadana e en definitiva a eficacia xurden día tras día sin traba algunha nas nosas provincias, aldeas e concellos?

É indudable á luz da máis recente politoloxía que o proceso iniciado en 1978 ven consolidando de forma lenta pero progresiva unha descentralización do Estado Central en beneficio das CC.AA. o que é en definitiva o camiño constitucional correcto para vertebrar o problema político español insertando ós nacionalismos reivindicativos.

Ata agora o modelo de Estado emanado da Constitución parece evidente que non satisface suficientemente o mandato constitucional da descentralización política e administrativa.

Agora ben, a pregunta que a maneira de reflexión pública pode facerse, é na miña opinión a seguinte: ¿Cumriuse ata agora o mandato constitucional da imprescindible profundización na descentralización? É aí onde aparece máis nítida a dúbida, sobre todo á vista da escasa cesión de competencias e autonomía financeira suficiente a Concellos e Deputacións. Porque, digámolo claro, non pode falarse en rigor de auténtica descentralización se esta non xurde e flue espontaneamente, a través das canles municipais de grupos como Asociacións de Veciños, Colectivos Ciudadáns, etc., todos eles a través da canle municipal.

E iso aparece aínda como máis inxusto se temos en conta que (aínda que sexa unha obviedade dicilo) Administración Central, Administración Rexional e Administración Local son tres niveis dun mesmo conxunto polo que parece máis urxente aínda que despois da aplicación máis ou menos completa

Descentralización Autonómica, resulte imprescindible artellar hoxe unha descentralización suficiente e solidaria en favor de Deputación e Concello.

Historicamente, dende a aparición do Estado Moderno en España o centralismo foi considerado o símbolo do sistema autoritario. Hoxe non podemos correr o risco de que iso mesmo sexa imputable a un centralismo autonómico en perxuicio do poder local.

É aquí onde chegamos ó que algúns municipalistas chaman con acerto a redefinición do Estado, a hora dos concellos e das cidades.

O debate político centrouse nos últimos anos nunha continuada reivindicación nacionalista, deixando case sempre agravios comparativos. Creo non esaxerar se afirmo que hoxe o agravio comparativo danou ó poder local máis que a ningún outro.

Cando se ten falado de lexitimidade nacionalista, a miúdo ocúltase, quizais por temor, a máis auténtica lexitimidade dos dereitos das vilas e cidades de España.

Nada máis lonxe da miña intención que provocar ningunha dicotomía autonomía -Versus Concellos, nin moito menos, Goberno Central- Versus Concellos.

Pero dificilmente poderásenos rebater que desde 1978 Deputacións e Concellos foron a miúdo simples comparsas do proceso autonómico, sen participar apenas na lóxica descentralización.

Sendo clara a tendencia en España cara un Estado Federal ben a curto prazo e pola vía de feito, ben a medio prazo e pola vía de dereito, a Administración das CC.AA. parece prudente que deban actuar nos seus respectivos territorios como órganos de Administración **Principais**, obviamente previa delimitación de competencias co poder central, realizada conforme ó principio de subsidiariedade prevalente, é dicir, restando tan só para a Administración Central aquilo que non poida administrar ou "Gobernar" as CC.AA.

Pero a cuestión clave é: ¿Que criterios deben entenderse predicables ó concepto de subsidiariedade como tal e, sobre todo, que competencias deben ser entendidas como exclusivas e cales como delegables ou transferibles?

Parece unánime a idea de que a Administración Central só debería actuar en aquelas materias non asumibles polas CC.AA. e, en todo caso, reservándose a superior función de coordinación e certos controles sobre Asuntos de Estado, Exteriores, etc...

O que hoxe é lugar común é a idea xenericamente asumida de que o actual nivel de competencias e transferencias (independientemente da vía ou modo xurídico e político) é ineficaz e escaso, con burocracias múltiples excesivas e contradictorias e non con criterios incompatibles na xestión.

Independientemente do problema exposto polos nacionalismos periféricos a nivel político, a proposta dun estado federal para España parece defendible tanto desde a perspectiva netamente política de artellar unitariamente o Estado español, con pleno recoñecemento dos dereitos das súas vilas.

É por iso que parece unha cuestión menor, visto en perspectiva histórica, a simple enumeración de competencias reservadas á Administración Central, porque pasa a un primeiro plano a cuestión de que o novo modelo de organización territorial, sometible ou non a referencias puntuais, só podería ser aplicable en caso de ser aprobado por cidadáns de cada unha das comunidades autónomas. Pero é claro que iso obrigaría a unha reforma do título VIII da Constitución.

Obviamente, iso obrigaría a unha certa refundación do Estado baseada no apoio explícito dos cidadáns de cada unha das comunidades autónomas, sobre todo das comunidades periféricas hoxe consideradas altamente reivindicativas.

En consecuencia, as comunidades autónomas terían competencias en materias como educación e cultura, máxime a alta sensibilidade dalgunhas destas autonomías mal chamadas históricas sobre cuestións delicadas como por exemplo as lingüísticas e o seu desexo de diferenciación do castelán.

En asuntos de relevancia grande, as comunidades autónomas poderían estar representadas sen dúbida nas delegacións que negocien en nome do Estado Español acordos que afecten a cada comunidade, tal e como foi autorizado na República Federal Alemana recentemente, o seu modelo admite unha aplicación paralela por analogía, independentemente das obvias diferencias constitucionais de un e outro país.

O FEITO PROVINCIAL NA CONSTITUCIÓN E PARTICULARIDADES DE CASTELA E LEÓN.

a) Pautas para un modelo de Administración Periférica en Castela e León

Referido ó tema nunha óptica fundamentalmente dirixida cara ó feito provincial de Castela e León, en tanto Comunidade de maior extensión de Europa Occidental, ó longo de todo o Título VIII da Constitución de 1978 acéptase o "Feito Provincial" como algo historicamente respetado e fundamentado, cunha operatividade de século e medio (desde a división provincial de Javier de Burgos en 1833), e iso superando vicisitudes tan negativas para a provincia como a I República e a configuración do Estado Rexional-Federal da Constitución Republicana de 1931.

As propias connotacións de que as provincias son "Diversas e Complexas", dentro e fora de cada Comunidade, enriquecen máis aínda se é posible a súa idea e apoian a súa permanencia perfectamente compatible co "Feito Rexional", hoxe tamén vixente e en desenvolvemento deste xeito a propia Constitución debuxa os trazos da provincia como **articulación da nación española e parte da organización territorial do Estado.**

Na nosa Comunidade de Castela e León a provincia ten en todo caso unha personalidade máis acusada, xa que en poucas rexións posúe o "Feito Provincial" unha delimitación e unha personalidade máis definida incluso nas súas evolucións históricas recentes e pasadas (recordemos as vellas divisións castelás en "merindades", etc...).

b) A "Provincia", marco da representación política.

Neste sentido a Constitución introduce en primeiro termo á provincia no sistema da representación política nacional nun dobre aspecto: como circunscrición electoral para a integración das Cortes e outro como colectividade con representación no Senado (Sistema Mixto de Representación).

A presenza da provincia no Senado, en canto Cámara de representación territorial se lle da de forma **transitoria** e en certo xeito **transaccional**. Nun Estado de rexións e nacionalidades quizáis fose máis coherente vencellar ás mesmas devandita representación territorial, designando expresamente á provincia o papel de circunscrición electoral. Así, e neste punto, tal vez haxa que evolucionar nun futuro próximo, unha vez culmine o proceso de transferencia en comunidades como Castela e León rexidas polo Art. 143.

A provincia como división territorial para o desenvolvemento das actividades do Estado.

Tan só indicar neste punto que con seguridade a Administración do Estado estruturado en comunidades Autónomas seguirá precisando, aínda máis que antes é posible, dunha base provincial para a xestión de moitos dos seus servizos, e especialmente en Castela e León onde a provincia posúe unha forte personalidade; as deputacións provinciais unha tradicional eficacia e respecto polos cidadáns, máis que os propios órganos de ámbito rexional, innovadores pero que non

calaron na mentalidade castelán-leonesa, na que produce non poucas desconfianzas e dúbidas.

Moi probablemente e despois duns anos de "tanteo" ou proba dos órganos autonómicos haxa que volver a encomendar ás Deputacións provinciais servicios, funcións e competencias dos que éstas se ven desposuídas.

A propia **Sentencia de 23 de Decembro de 1982** do Tribunal Constitucional recoñece ante as dúbidas presentadas á provincia como parte fundamental na organización territorial do Estado e entende que as Deputacións volverán no seu momento a asumir o exercicio de competencias anteriores, sempre que as mesmas queden dentro do seu "ámbito de intereses propios".

d) A colectividade provincial portadora de "personalidade" territorial en Castela e León.

O propio precepto constitucional dí que son as provincias "no exercicio do dereito á autonomía recoñecido no Art. 2 da Constitución" **as que han de dar vida** ás Comunidades Autónomas, logo desenvolvidas nos Art. 143 e 151. Aínda que este precepto non hai que enténdelo no seu carácter literal, nin moito menos pensemos en cuestionar as recentes sentencias do T.C. sobre Segovia e León (co que o mapa autonómico rexional queda "cerrado"), sí, é evidente que pode interpretarse como as provincias son en algúns casos, **rexións reducidas a unha condición xurídica menor** ou produto da división territorial dos antigos reinos (o caso de León enténdese neste sentido).

En calquera caso, manifestamos que a Comunidade de Castela e León e por suposto dentro dela a provincia de Valladolid, gravita sobre colectividades provinciais con forte personalidade, con elevado grao de consolidación e cun certo perfil federativo da provincia dentro do irrenunciábel marco rexional no que se inscribe.

En caso de conflitos Provincia-Comunidade Autónoma deberemos aceptar sempre, como sinala a **sentencia de 5 de Agosto de 1983 do T.C.**, según a cal o Estado terá sempre unha competencia superior do esquema de relacións entre as provincias e CC.AA.

e) A provincia como "entidade local".

Unha vez que constatamos brevemente a firmeza e arraigo en Castela e León do "feito provincial" (por encima de todo tipo de avatares políticos do pasado), da súa personalidade, do seu carácter representativo e pervivencia na idea do propio

administrado provincial, non debemos esquecer un feito: A frecuente desconexión entre as funcións de "goberno interior" que quedan en mans do Gobernador Civil e o propio aparato administrativo que o rodea e as atribuídas ás Diputacións.

Defendemos que o outorgamento ás Deputacións do carácter de "Corporacións Económico-Administrativas" reflexa a ben gañada sustantivación da Provincia como Entidade Local. O propio Art. 141.1 da vixente Constitución define á Provincia como "unha entidade local con personalidade propia determinada pola agrupación de concellos", definición legal que, aínda relativizada nas súas consecuencias pola **sentencia do 16 de maio de 1983** (na que se saía ó paso da esaxeración posible) ten un evidente relevo na composición das Deputacións Provinciais e na vocación funcional que estas tiveron sempre desde as súas orixes.

O MARCO COMPETENCIAL LOCAL E PROVINCIAL.

E é aquí, xustamente na autonomía municipal, que se exercita en todas as cidades europeas cun auténtico apoio financeiro, onde é oportuna de novo a reclamación dun nivel de competencias municipais e provinciais que nos aproxime ós parámetros europeos, xa que só así poderemos poñer a disposición dos nosos cidadáns e conveciños uns servicios realmente eficaces, que nunca deben decepcionar ó contribuínte: ¿É esaxerado lembrar aquí a meta ideal do 50-25-25 como porcentaxe ponderado do orzamento entre os tres niveis de administracións? Aínda así estaríamos lonxe das porcentaxes de que gozan cidades e concellos na Europa Occidental.

Certo é que cada cidade ten unha problemática diferente, pero non é menos certo que os cidadáns cando elixen unha ou outra opción política nunhas eleccións municipais están a expresar a súa opinión máis ou menos vencellante sobre o modelo de concello que queren e o tipo de cidade que desexan para vivir. É aquí onde non debemos deixar de citar que probablemente a corresponsabilidade fiscal sexa en Diputacións e Concellos onde con máis rigor se exercita, o cal é un argumento máis a favor do aumento de competencias locais e provinciais.

É por iso que parecería innecesario lembrar que ás Comunidades Autónomas chegaríalles con cumprir a función de armonización en temas puntuais, debendo reservar á Administración Local o resto de instrumentos baixo o principio tantas veces citado pero moi pouco aplicado de que realice a Administración Autónoma tan só aquilo que non poida realizar a Admón. Local e realice a Admón Central aquilo que non poida levar a cabo a Admón. Autónoma.

Os modernos municipios europeos, modelo ó que debemos aproximarnos non só pola súa mellor eficacia se non tamén pola necesaria concordancia normativa común en Europa á que inevitablemente nos diriximos, posúen na actualidade mellores niveis de eficacia precisamente por ter máis medios, por administrar e invertir mediante xestión directa e porque en definitiva e sobre todo souberon articular adecuadamente a participación cidadana de xeito activo.

Neste mesmo sentido cuestións como a defensa dos consumidores a través da creación municipal dos servicios correspondentes é un feito común nas cidades europeas e debe ser un presente eficaz axiña nas nosas cidades e provincias.

E o mesmo sería predicable en relación á iniciativa de Administración Local e Provincial en orde a competencias propias ou por delegación das CC.AA. en certos niveis de xestión sobre Universidades, Bibliotecas Públicas, numerosos servicios sociais, etc..., todo iso mediante políticas sectoriais e xerarquía de actuacións.

Certo que a determinación das competencias municipais a encomenda o Texto Constitucional ó lexislador ordinario, pero non debemos esquecer que iso é aplicable non só ó lexislador central senón ó autonómico según se trate de diferentes materias.

A vixente Ley de Bases de Réxime Local (L.B.R.L.) nos seus artigos 25, 26, 36 e demáis concordantes fixa un número mínimo de competencias para as provincias e concellos, remitindo á lexislación sectorial futuras competencias concretas.

A propia Sentencia do Tribunal Constitucional (STC 214/89, F.J. 3) encomenda á lexislación estatal a garantía dun minimum competencial local, deixándose a fixación de tales competencias locais referida ó lexislador competente "Ratione Materiae".

Non obstante, despois de case 10 anos da aprobación da L.B.R.L. a realidade sangrante é que o lexislador sectorial sexa olvidado da Admón. Local para outorgar novas competencias, o que orixina evidentemente unha diminución de iniciativa e de operatividade na vida local e provincial.

A FEMP solicitou insistentemente o recoñecemento ás entidades locais e provinciais competencias conforme ós seguintes principios:

1. Administración Central e Autonómica só asumirán competencias de imposible residencia na Administración Local.
2. A asignación competencial debe realizarse tanto a municipios como a Deputacións Provinciais, outorgando ás dúas a elaboración de políticas propias.
3. Resulta imprescindible unha interpretación flexible do principio constitucional de reserva de Ley á Administración Local.
4. É de obrigado cumprimento a constitución de Comisións Autonómicas de Réxime Local en todas e cada unha das Comunidades Autónomas.

5. A asignación de competencias farase sen cortapisas á necesaria efectividade da Autonomía Local, non debendo ser esas competencias meramente executivas.

Aquí é imprescindible ó meu entender a sinatura dun Pacto Local consensuado que posibilite dunha vez definir claramente o nivel competencial das entidades locais no Estado Autonómico.

Lembremos como o Tribunal Constitucional na súa sentenza do 27 de febreiro de 1987 redefiniu a autonomía local como un dereito a participar con órganos propios no Goberno e Admón. de todos os asuntos que lle afecten, remitindo ó lexislador ordinario a especificación do ámbito material de competencias locais.

A devanita fórmula, a pesar dunha certa imprecisión, demostrouse a máis axeitada e eficaz para unha realidade institucional complexa, xa que unha atribución máis xenérica poría obstáculos a unha adecuada evolución.

A problemática municipal é por definición e por experiencia moi diversa e complexa. Os problemas dunha cidade costeira como Xixón poden ser moi diferentes ós doutro municipio tamén costeiro pero do Mediterráneo como Alacante ou Castellón. A problemática dunha cidade interior e da súa provincia como Palencia ten particularidades sen dúbida moi diferentes a outras por moi próximas que sexan xeográficamente falando.

É por iso polo que o sistema competencial das diversas entidades locais é adecuado para adaptarse ás diversas situacións políticas e territoriais de España.

Non é por iso oportuno establecer de xeito xeral ámbitos de competencia específicos ós que se axusten os intereses das entidades locais; antes ben o proceso debe ser ó meu modesto entender á inversa.

O sistema competencial que fose aplicado debería responder sempre á gran diversidade de asentamentos urbanos que existe en España pero só a "posteriori", é dicir, como resposta última á diversidade de intereses e á enorme diferenza de situacións de feito existente entre cidades ou provincias.

Iso, non obstante, non debe chamar á confusión, porque a finalidade do sistema é posibilitar maiores responsabilidades e competencias para os entes locais.

Outra cousa é que lamentablemente o lexislador sectorial ordinario non tivese na consideración necesaria ó poder local á hora de atribuirles competencias; dito doutro xeito, estamos no caso español nun sistema que non produciu os efectos dunha evolución dinámica derivada e posible dentro do mesmo sistema, co agravante de que polo menos como intención figure no marco xeral de atribucións.

Dicímolo con franqueza: o problema radicou en que a primixenia vontade descentralizadora xa citada e que contempla o sistema xurídico español non tivo lugar co necesario dinamismo que se merecía o poder local.

Postos a buscar solucións, a saída a este "impasse" só pode ser ó meu entender dinamizar o incremento competencial dos entes locais mediante acordos consensuados entre as forzas políticas que determinen dunha vez por todas e sen reservas tanto o fondo competencial como os procedementos para a súa atribución, pero fuxindo e evitando calquera uniformismo nos novos ámbitos competenciais.

Resulta por tanto imprescindible unha gran casuística e especificidade á hora de valorar os tipos e niveis de competencias atribuíbles ós entes locais, polas razóns expostas.

De calquera xeito, calquera que sexan os contidos ou compromisos derivados do desexable consenso entre as forzas políticas, o método a seguir debería ser na miña opinión contemplar primeiro a enorme pluralidade e diversidade de situacións e intereses provinciais e locais, e só máis tarde determinar as competencias exclusivamente locais.

Os criterios preferentes e determinantes a seguir neste punto deben ser obxecto dunha análise, dun estudio e dunhas reflexións profundas e exentas de toda presa. E esa é a tarefa que os municipalistas debemos encomendarnos con rigor e disciplina a nós mesmos nos próximos meses.

A ACCIÓN E COORDENACIÓN EN SERVICIOS SOCIAIS

María Teresa Mogín Barquín

DIRECTORA XERAL DE ACCIÓN SOCIAL DO MINISTERIO
DE ASUNTOS SOCIAIS

I. INTRODUCCIÓN.

O sistema público de servizos sociais foise configurando ó longo do tempo nun proceso de transformación ata a situación actual, adaptándose ás necesidades sociais dos cidadáns.

Remontándonos a décadas anteriores, pódese comprobar a evolución dos sistemas de protección social en España, sendo transcendental en concreto a do Sistema Público de Servizos Sociais.

O primeiro antecedente dos Servizos Sociais atópase na Lei Xeral de Beneficencia de 1849, que non reconece o dereito de percibir prestacións pero empeza a configurar unha actividade pública tendente á protección dos sectores máis desfavorecidos do momento.

A asistencia social aparece en España en 1934, creándose dentro da Administración Pública a Dirección Xeral de Beneficencia e Asistencia Social, con servizos de carácter graciábel.

No ano 1960 créanse os Fondos Marxinais e en particular o Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) que empeza a reconecer dereitos sociais en canto á percepción das prestacións que xestiona con carácter benéfico. Na mesma liña, en 1974 créase o Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) que reconvirte ó antigo auxilio Social.

A Lei de Bases da Seguridade Social de 21 de abril de 1967 constitúe o núcleo fundamental para a creación, no ano 1970 dos Servicios de Asistencia ós anciáns e subnormáis coma do sistema de protección ós traballadores, denominándose con posterioridade Servicio de Atención ó Pensionista (SAP) e de Recuperación e Rehabilitación de Minusválidos (SEREM), organismos que se extinguen coa creación do Instituto Nacional de Servicios Sociais (INSERSO), polo Real Decreto-lei de 16 de novembro de 1978.

Coa promulgación da Constitución Española en 1978, onde se reconece a "Garantía de dereitos sociais ante situacións de necesidade" conséguese a superación definitiva do paternalismo do Estado.

Iníciase, por tanto, un cambio na formulación, implántase o Sistema Público de Servicios Sociais e aséntanse os cimentos do Estado de Benestar.

A Administración encóntrase coa demanda dos cidadáns que empezan a tomar conciencia dos seus dereitos en materia de prestacións e servicios, como contribuintes do Sistema. Esta demanda provoca unha saturación nos Servicios Sociais, que non aumentan na mesma proporción a súa capacidade de resposta.

Cando os Servicios Sociais xeran unha demanda superior á que o Sistema é capaz de soportar, provoca unha problemática difícil de afrontar polo propio aparato administrativo, por iso, na prestación de Servicios Públicos hai que ter en conta tres factores fundamentais: económico, político e de produción, que han de ser conxugados para acadar uns servicios sociais que garanten a cobertura das necesidades do cidadán.

Tendo en conta que os recursos do Estado non son infinitos, éste non pode seguir asumindo a totalidade da prestación dos servicios, polo que actualmente se encontra na tesitura de potenciar e mobilizar ó sector privado, cara unha eficaz xestión dos Servicios Sociais no futuro.

II. COMPETENCIAS EN SERVICIOS SOCIAIS.

O papel do Estado: O Ministerio de Asuntos Sociais e as Políticas Sociais.

Garantida esta materia na Constitución Española, queda perfectamente articulada dentro do marco normativo en que se desenvolve en canto ós principios rectoros da política social e económica destinada a loitar contra a desigualdade.

Marco Xurídico.

No artigo 40 da Constitución dícese que os poderes públicos promoverán as condicións favorables para o progreso social e económico e para unha distribución da renda rexional e persoal máis equitativa. De xeito especial farán unha política orientada ó pleno emprego.

No Artigo 41 garántese o mantemento dun réxime público de Seguridade Social e no artigo 139.1 garántese que todos os españois teñen os mesmos dereitos en calquera parte do Territorio do Estado.

No artigo 149, no seu apartado 1, a Constitución reafirma o anteriormente exposto, ó recoller que ten competencias na regulación das condicións que garanten a igualdade de tódolos españois no exercicio dos seus dereitos.

No cumprimento do mandato constitucional, as políticas sociais exercidas polo Estado e máis concretamente, aquelas das que as competencias foron delegadas no Ministerio de Asuntos Sociais, estanse realizando mediante unha política coordinada de Protección Social na loita contra os procesos de desigualdade, impulsando a consolidación dunha Rede de Servicios Sociais e desenvolvendo políticas integrais cara ós diferentes colectivos.

As políticas sociais no noso país somentes se poden abordar cunha metodoloxía de concertación e cooperación entre as distintas Administracións Públicas. A colaboración e comunicación entre os distintos tipos de administracións responsables é fundamentalmente para cimentar moitas das actuacións que se están a levar a cabo.

Da subordinación das Políticas Sociais preténdese pasar a un compromiso social para a solidariedade, mediante o cumprimento de tres tipos de estratexias:

- Garantir a Rede de Servicios Sociais Básicos.
- Levar a cabo actuacións integrais para facilitar a:
 - Igualdade de oportunidade nas Mulleres.
 - Integración da Xuventude.
 - Atención á Terceira Idade.
 - Políticas Compensatorias:
 - Minusválidos.
 - Marxinación.
 - Minorías Étnicas.
 - Drogas.
 - Migracións.
- Cooperación e Promoción no Tecido Social.

Para levar a cabo estas competencias, os instrumentos cos que conta ó Ministerio de Asuntos Sociais son:

- Concertación e Cooperación con Comunidades Autónomas e Corporacións Locais.
- Globalización e Coordinación das actuacións concretas sobre colectivos e,
- Corresponsabilización da sociedade: Fundacións, ONG's e Voluntariado.

Parte das Comunidades Autónomas.

A configuración do Estado das Autonomías, que permitiu a promulgación dos diferentes Estatutos Autonómicos e o desenvolvemento das súas respectivas competencias, ven a cumprir o mandato constitucional do traspaso de funcións e servizos en materia de Asistencia e Servizos Sociais ás Comunidades Autónomas, o que supón unha descentralización do poder da Administración central ó escalón lóxico máis cercano, onde deben xestionarse as prestacións de Servizos Sociais (Art. 148-120 da Constitución).

Desde 1982 vense traballando para implantar o Sistema Público de Servizos Sociais, mediante a articulación de competencias nesta materia coa promulgación das Leis autonómicas de Servizos Sociais, nas que se definen as necesidades concretas ás que se pretende dar resposta desde os Servizos Sociais, e establécense unha serie de prestacións homoxéneas e unha Rede de Servizos.

Xunto ó proceso que se produciu con respecto ó recoñecemento das competencias por parte das Comunidades Autónomas, hai que ter en conta o mandato de respecto á autonomía local que obriga a considerar as actuacións de Deputación e Municipios, eixo en torno ó que xiran as Leis de Servizos Sociais.

Dentro do marco legal no que se inspira a aplicación das leis autonómicas en materia de asuntos sociais deben de contemplarse unha serie de principios:

- Obxectivo básico: Todas as leis Autonómicas defínense como de responsabilidade pública, garantindo prestacións básicas a todos os cidadáns en situación de necesidade.
- Principios inspiradores: son os principios dun Estado Democrático e solidario con visión universalista na súa prestación de asistencia, participación e actuacións dirixidas a acadar o benestar do cidadán.

Papel dos Concellos.

Os concellos son Entidades básicas da organización territorial do estado e canais inmediatos de participación cidadán nos asuntos públicos.

A Lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas debe asegurar ós concellos o seu dereito de intervir en cantos asuntos afecten directamente ó círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias correspondentes.

A nova estrutura dos concellos democráticos posibilitou un cambio nas relacións do cidadán coa administración municipal e, mediante a canalización das súas demandas constituíron un elemento importante da política de benestar social.

Dentro do ámbito dos Servizos Sociais, as Entidades Locais viron forzado o seu protagonismo coa publicación da Lei Reguladora de Bases de Réxime Local (LBRL) (Lei 7/1985 de 2 de abril).

O Artigo 6 da Lei nomeada define que as Entidades Locais serven con obxectivos os intereses públicos que lles están encomendados e actúan cos principios de eficacia, descentralización, desconcentración e coordinación con sometemento pleno á Lei e ó Dereito.

Á idea de descentralización foi unha das características presentes en toda a lexislación relativa ós Servizos Sociais e, a través dela vanse establecendo as competencias das Entidades Locais asignadas na Constitución e nos Estatutos de Autonomía.

A Constitución garante a autonomía local pero non sinala listado concreto de materias sobre as que esta deba ou poida exercer competencias.

Á hora de atribuir competencias ós Entes Locais, o lexislador non pode dispoñer de competencias que a Constitución e os Estatutos de Autonomía atribúen ás Comunidades Autónomas, nin o lexislador autonómico pode dispoñer de competencias que a Constitución atribúe ó Estado, polo que a atribución de competencias ós Entes Locais non pode alterar o sistema de reparto competencial contido na Constitución e nos Estatutos de autonomía.

A Lei establece no seu art. 25.2k a competencia municipal na prestación de Servizos Sociais e no 26.1c, un mínimo de competencias para os concellos e provincias, determinando o seu carácter obrigatorio na prestación de Servizos Sociais nos concellos de máis de 20.000 habitantes. Sen embargo e ante a complexidade existente para legislar en materia de competencias non é esta lei o instrumento constitucionalmente axeitado para establecelas nos distintos sectores da actividade pública.

A Lei non concreta o contido de prestacións que han de garantirse, pero si recolle que as competencias das Corporacións Locais deberán exercerse nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas. En consecuencia, debe ser o lexislador sectorial competente por razón de materia estatal ou autonómica quen estableza as competencias dos Entes Locais.

Por outra banda, a Lei reguladora de Bases establece a necesidade de coordinación das competencias das Entidades Locais entre sí e coas restantes Administracións, regulando, no seu artigo 57, as fórmulas para o seu desenvolvemento mediante consorcios ou convenios que se describan entre as distintas Administracións Públicas.

III. OS SERVICIOS SOCIAIS XERAIS PARA TODA A POBOACIÓN. O PLAN CONCERTADO.

Cando falamos de Servicios Sociais, non podemos referirnos somentes a actuacións encamiñadas á loita contra a marxinação ou a atención de sectores marxinaos. A prevención e, por tanto, a universalización dos Servicios Sociais que permita a elevación da calidade de vida, no ámbito da convivencia, é unha aspiración lexítima de toda a poboación.

No marco dos Servicios Sociais, referindo o seu obxectivo á cobertura das necesidades sociais, podían encadrarse en tres áreas xerais:

- Información e acceso ós recursos.
- Convivencia e calidade de vida do entorno persoal.
- Integración social.

O cumprimento deste obxectivo incluírá a promoción e desenvolvemento do Sistema Público de Servicios Sociais que debe estruturarse e ofrecer ó cidadán unha serie de prestacións, xestionadas e financiadas polas Administracións Públicas.

O Plan Concertado:

O Plan Concertado é un dos programas que se desenvolven desde as políticas do Ministerio de Asuntos Sociais para a Cooperación e Concertación das distintas Administracións.

Preténdese con iso unha verdadeira Rede Pública de Servicios Sociais, polo que se fai necesaria unha cooperación das diferentes Administracións, como xa se dixo anteriormente ó ser concurrentes as competencias, tal como se sinala na Constitución Española (Art. 193.3) e na Lei de Bases de Réxime Local (art. 10.1, 102 e 57).

No mencionado art. 57, prevese que a cooperación económica, técnica e administrativa entre as distintas Entidades Locais e as Administracións do Estado desenvólvese con carácter voluntario baixo as formas e nos termos previstos nas leis, podendo facer ó respecto, os convenios administrativos que se consideren axeitados.

Para lograr esta cooperación (económica, técnica e administrativa) entre a Administración Local, a Administración do Estado e as Comunidades Autónomas creouse o Plan Concertado para o desenvolvemento de Prestacións Básicas de Servicios Sociais en 1988, como expresión de concurrencia de intereses e competencias.

Os obxectivos deste Plan Concertado son:

- Garantir uns mínimos en materia de Servicios Sociais a toda a poboación.
- Garantir unha rede de equipamentos que desenvolvan as Prestacións Básicas de Servicios Sociais.
- Cooperación da Administración Central e das Comunidades Autónomas coas Corporacións Locais para que podan afrontar axeitadamente as súas competencias de xestión en Servicios Sociais.
- Proporcionar ós cidadáns Servicios Sociais de calidade axeitados ás súas necesidades.

MARCO XURÍDICO:

A lexislación que regula as competencias en Servicios Sociais e que se analizan no Apartado anterior no que se establecen e recollen os principios rectores que motivaron ás tres Administracións á suscripción dos Convenios para o Desenvolvemento das Prestacións Básicas de Servicios Sociais (Plan Concertado).

CONTIDO DOS CONVENIOS PARA DESENVOLVEMENTO DAS PRESTACIÓNS BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIAIS:

A base do consenso entre as Administracións é a definición de prestacións que responden a necesidades básicas de toda a poboación.

- Necesidade de información, orientación e de acceso aos recursos sociais.
- Necesidade de convivencia, aloxamento e calidade de vida no entorno persoal.
- Necesidade de integración social.

Xunto a estas tres necesidades básicas pode falarse tamén do sentido da solidariedade social que poden percibir os cidadáns ou os grupos sociais con ánimo de colaborar en accións de utilidade social.

- Os **Equipamentos** a través dos cales se fan efectivas estas prestacións, constitúen a Rede Pública de Servicios Sociais que financia o Plan Concertado e son de tres tipos:

- Centro de Servicios Sociais: equipamentos de carácter comunitario, xeralmente dotados de equipos multiprofesionais e de medios necesarios para dar soporte ás prestacións básicas.
- Albergues: destinados a dispensar prestacións de aloxamento con carácter temporal a marxinados sin fogar, promovendo as vías para a súa inserción persoal e social.
- Centros de Acollida: destinados a persoas en situación de graves conflitos de convivencia ou carentes de medios familiares axeitados.

COMPROMISOS DAS ADMINISTRACIÓNS CONCERTANTES.

Para cumprir estes obxectivos, o Plan Concertado artículase en torno a catro compromisos que asumen o Ministerio de Asuntos Sociais e as Comunidades Autónomas.

- **Compromiso de Xestión.**
- **Compromisos Económicos ou de Financiación.**
- **Compromiso de Información.**
- **Compromiso de Asistencia Técnica.**

O Plan Concertado dotouse de ámbitos de cooperación técnica como son o Grupo de Traballo de Programación e Avaliación e as Ponencias Técnicas, gracias ás que se estudian, debaten e propoñen á Comisión de Seguemento do Plan Concertado as propostas de desenvolvemento dos contidos do mesmo.

Un aspecto importante nesta colaboración técnica será a posta en marcha da Ficha Social, que implica a recollida de datos de cada usuario e exixirá a colaboración de tódolos profesionais, desde os que directamente atenden ó público ata os centros directivos municipais, autonómicos ou centrais.

As necesidades de formación que o Plan Concertado presupón están sendo abordadas a través dun Plan de Formación en colaboración con Comunidades Autónomas que levou dous anos en funcionamento.

RESULTADOS:

Os últimos resultados do Plan Concertado permítenos probar os obxectivos que se están acadando, para iso vou presentar os datos de evolución máis significativos.

- **Financiación do Plan Concertado:**

O Plan Concertado pasou de 5.800 millóns de 1988 a casi 46.000 millóns en 1994. En termos porcentuais houbo un incremento, durante eses 7 anos, do 694% que reflicte o esforzo que se fixo desde todas as Administracións Públicas. (Ver Cadro Páx. 209).

- **Número de Concellos e Habitantes:**

No ano 1988 o Plan Concertado soamente chegaba a 2.825 concellos, mentras que no ano 1994 aparece con máis de 6.000. (Ver Cadro Páx. 209)

Coas 15 Comunidades Autónomas que neste momento están incluídas dentro do Plan Concertado, a poboación atendida nos distintos equipamentos sociais supón practicamente un 80%. O importante é o esforzo que se foi acadando en cada un dos sucesivos anos.

- **Número de Proxectos do Plan Concertado:**

Os proxectos a financiar con cargo ás aportacións económicas do Plan Concertado teñen como finalidade a dotación e mantemento das infraestruturas de Servicios Sociais referidos a Centros de Servicios Sociais, Albergues e Centros de Acollida.

Prodúcense variacións como consecuencia da facultade das Comunidades Autónomas para que os concellos presenten os proxectos por separado ou de maneira agrupada, así como a tendencia de pasar dunha filosofía de maneira agrupada, así como a tendencia de pasar dunha filosofía de centros reducidos, de pequeno tamaño, a outra na que se presentan proxectos que amplían Centros de Servicios Sociais xa existentes. (Ver Cadro Páx. 210)

- **Número de Traballadores do Plan Concertado:**

Outro dato que tamén pode subliñar o avance que houbo é o número de traballadores que nestes momentos se ocupan nos equipamentos do Plan Concertado. A cifra final que arroxa o ano 1994, no seguinte cadro, é unha cifra absolutamente reducida, en relación coa realidade, porque se refiere ao persoal de plantilla. (Ver Cadro Páx. 210).

Desde a iniciación do Plan Concertado até o ano 1993, o número de traballadores incrementábase en case un 400%.

- Número de Usuarios do Plan Concertado:

O número de usuarios dos centros de Servizos Sociais en 1993 foi de 2.257.141. A distribución de usuarios por prestacións podese observar no cadro seguinte: (Ver Cadro Páx. 211).

IV. AVANCES E PERSPECTIVAS DA REDE DE SERVIZOS SOCIAIS DE XESTIÓN LOCAL.

Nos cinco anos transcorridos desde que se puxo en marcha o Plan Concertado, O Sistema Público de Servizos Sociais de xestión local sufriu notables transformacións, a maioría delas inducidas polo rápido desenvolvemento deste sector, pero outras suscitadas polo xurdimento de novas necesidades, factores de risco social ós que o Sistema debe facer fronte, e cambios que se analizaban nos apartados precedentes que afectan así mesmo á Rede Pública como parte integrante dos Servizos Sociais.

O primeiro gran factor que introduce as transformacións antes nomeadas é o propio proceso de consolidación dun Sistema de Servizos Sociais Comunitarios ou Xerais, do que hai apenas dez anos moi poucas persoas se atreverán a falar.

E non cabe falar de organigramas nin estruturas funcionais ríxidas, cada vez faise máis necesario introducir elementos de flexibilidade que permitan non só ás Comunidades Autónomas senón tamén ás Corporacións Locais, adoptar o modelo organizativo que mellor se adapte ás súas necesidades.

Consolidar estes imprescindibles elementos flexibilizadores coa necesaria homologación de mínimos en todo o territorio e para toda a poboación, é un imperativo que reafirma a vixencia do Plan Concertado, como manifestación do esforzo conxunto das tres Administracións.

Unha vez acadado polo esforzo conxunto das tres Administracións unha cobertura mínima a nivel de Centros de Servizos Sociais en todo o territorio nacional, faise necesario promover desde a Rede Básica de Servizos Sociais actuacións dirixidas á prevención da exclusión social.

É preciso superar definitivamente a disxuntiva do tradicional modelo asistencial de espera, e promover un modelo de intervención integral centrado no territorio, coordinado como dixemos con outros sistemas de protección social; e dirixese como dixemos con outros sistemas de protección social. Un exemplo deste tipo de actuacións é o modelo de atención a inmigrantes que estamos deseñando conxuntamente, utilizando a rede normalizada de Servizos Sociais e evitando a creación de redes paralelas de atención.

No marco de colaboración do Plan Concertado, estanse abordando certos aspectos que van modificar substancialmente as nosas actuacións con respecto ó desenvolvemento dos Servizos Sociais e que analizarei a continuación:

En primeiro lugar, hai que valorar positivamente o esforzo cuantitativo e cualitativo que houbo por parte de todas as Administracións Públicas no desenvolvemento dos Servizos Sociais.

A concertación e compromiso entre as administracións foi unha importante baza para conseguir no caso de anos anteriores o non ver reducidos os créditos, e para o ano 1995 o ter acadado nos proxectos de orzamentos xerais un incremento dun 22'19%. Podemos afirmar, polo tanto que unha política de compromiso é a mellor garantía para o cumprimento dos obxectivos que desde as administracións estamos tratando de acadar cara ós resultados da política de Servizos Sociais.

Neste senso, é importante facer constar o alto grao de consenso nos criterios de distribución do crédito entre as Comunidades Autónomas.

Desde o Ministerio de Asuntos Sociais marcámonos unha serie de obxectivos no marco do Plan Concertado para que a construción do Sistema Público de Servizos Sociais avance e que son os seguintes:

- Estabilización da financiación.
- Implantación do Sistema de Información (SIUSS).
- Flexibilización das Prestacións e Equipamentos.
- Cooperación coa iniciativa social e o voluntariado.
- Formación continua dos profesionais.
- Desenvolvemento do Sistema de Avaliación.
- Visualización do Sistema Público de Servizos Sociais.
- Participación das Corporacións Locais.

Finalmente, unha cuestión importante e que é o resultado final de todo o que temos a facer: A Política de Servizos Sociais debe ser unha política de primaría durante os próximos anos, non somentes é o produto da vocación de moitos

dos que traballan neste sector, senón tamén unha prioridade política das diferentes Administracións Públicas. E ademáis debemos de facer todo tipo de esforzos para mellorar a imaxe, a comunicación e a presentación de resultados de aquilo que estamos a facer. A política social ten que saír do illamento, do reducto, de considerarse que é unha política menor.

Madrid, 10 de marzo de 1995
A DIRECCIÓN XERAL DE ACCIÓN SOCIAL

PONENCIA IV:

**APORTACIÓNS DOS
TRABALLADORES SOCIAIS ÓS
SERVICIOS SOCIAIS
NO MEDIO RURAL**

AUTORES

**Andrés Hernández Mouriño
Aurelio Lascorz Fumanal
Jorge Sánchez Bellido**

(TRABALLADORES SOCIAIS)

1. É DE BEN NACIDOS SER AGRADECIDOS.

Por iso, non podemos esquecer que canto refiramos nas seguintes liñas é froito do traballo diario de moitos Traballadores Sociais, especialmente de aqueles que están "a pé de obra", nas poboacións, medianas e pequenas, do medio rural.

Entrañable recoñecemento para os profesionais que iniciaron a andaina dos Servicios Sociais Comunitarios no medio rural e continúan neste medio.

Mención específica para os colegas de Galicia, Castela-A Mancha e Aragón, porque as súas experiencias concretas orientaron a elaboración deste documento. Aportáronnos ademais, material sobre o que traballar e fundamentalmente, as súas opinións e ideas.

Tampouco queremos esquecer a traballadores sociais que, aínda que agora non están no medio rural, seguen vencellados a el dunha ou outra maneira: afectivamente, desde Comunidades Autónomas, desde a Universidade ou desde círculos próximos á profesión. Nunca deixaremos de recordar ós pioneiros.

E reseña especial para Gustavo García, autor de varios textos e documentos, que expostos en diversos foros, foron guía de gran parte desta ponencia, cando non trasladados literalmente; para José Manuel Ramírez, coautor dalgúns deses textos e para Felisa Marco, que xunto con Gustavo e Jorge, un dos coautores deste traballo están elaborando un artigo sobre "Dez anos de Servicios Sociais de Base en Aragón"; parte do seu contido considerouse neste.

A todos eles o noso recoñecemento, estima e admiración.

2. A XEITO DE INTRODUCCIÓN E XUSTIFICACIÓN.

Tras algo máis dunha década de implantación dos Servicios Sociais no medio rural e con eles dos Traballadores Sociais, é un bó momento para poñer a traballar o cerebro e reflexionar sobre nós mesmos como parte dun proceso de maduración profesional.

Pero abordar sería e coherentemente a análise do rol dos Traballadores Sociais e das consecuencias que da súa aplicación se derivan, é unha aventura non exenta de riscos.

Dunha banda, abordamos unha materia carente de realidades científicamente contrastadas e por iso, desde unha óptica subxectiva, conscientes ademais de que a nosa implicación desde a súa orixe nos Servicios Sociais do medio rural supón unha importante carga emotiva.

Non pretendemos erixirnos en protagonistas de cambio ningún na sociedade rural. Obviamente, as modificacións acaecidas son obra - como non podería ser doutro xeito- da propia poboación rural. Os Traballadores Sociais, coma o resto de profesionais que intervimos no medio rural, somos partícipes, iso si, destes cambios.

Polo tanto, é a nosa intención introducir elementos para a reflexión e o debate que poidan contribuír a consolida-lo positivo, recoñecer erros, procura-la súa subsanación e confirma-la capacidade profesional dos Traballadores Sociais non só para a intervención directa, de base, senón tamén para xerenciar servizos; tarefa que vimos realizando desde a creación dos primeiros Servicios Sociais no medio rural.

Para evitar confusións terminolóxicas e conceptuais na lectura deste documento, consideramos conveniente expoñer-las seguintes aclaracións previas:

1º. O artellamento práctico do Sistema de Servicios Sociais a través dunha rede integrada de Servicios Sociais Comunitarios e Especializados segue a ser un reto do futuro xa que, aínda existindo experiencias concretas que avalan os avances producidos, non se completaron en todo o país.

2º. O desenvolvemento e implantación da rede de Servicios Sociais Comunitarios no medio rural difire considerablemente segundo Comunidades Autónomas.

3º. Entendemos os "Servicios Sociais Comunitarios" como "as estruturas ou equipamentos básicos do Sistema Público de Servicios Sociais, deseñados sobre espazos poboacionais dimensionados, nos que se poden desenvolver relacións convivenciais directas, e ós habitantes dos cales garanten, mediante atencións individuais ou colectivas, as Prestacións Básicas do Sistema, ben a través dos seus propios recursos, ou ben servindo de canle para o acceso a outros Servicios Sociais". ("Los nuevos Servicios Sociales". Gustavo García e José Manuel Ramírez 1992. Edit. Librería Certeza).

4º. Entendemos "Centro de Servicios Sociais" como "unha estrutura integrada de recursos humanos, técnicos financeiros e materiais, a través da cal xestionáanse os correspondentes programas, para facer efectivas nun ámbito comunitario

determinado, as Prestacións Básicas de Información e Orientación, Axuda a Domicilio, Aloxamento, Inserción Social, así como o fomento do voluntariado e a cooperación social. Todo iso nas coordenadas propias dun nivel básico de intervención, no que á Rede de Servicios Sociais se refire. Configurándose como tal en "porta de entrada" para acceder ás atencións que o Sistema procura". ("Los Centros de Servicios Sociales". Gustavo García. 1987. Colección traballo Social, Serie Textos Universitarios. Siglo XXI. Edit. S.A.- Cjo Gral. de Colegios de D.T.S. y AA.SS.)

5º. Entendemos por "Unidades de Trabajo Social de zona" as unidades que garanten para un ámbito comunitario definido, a través do profesional correspondente, o dereito de tódolos cidadáns á Prestación de Información e Orientación, cumprindo ademais funcións de xestión de axudas económicas para atender situacións de urxencia, avaliación da eficacia e estudio sistemático de recursos, lugar privilexiado de coñecemento da realidade, e actividades de promoción social. ("Los centros de Servicios Sociales". Gustavo García. 1987. Colección trabajo Social, Serie Textos Universitarios. Siglo XXI Edit S.A.- Cjo Gral. de Colegios de D.T.S. y AA.SS.).

Asimílanse a este concepto os S.S.B., as U.B.A.S., os C.E.A.S. ou calquer outra denominación utilizada polas distintas Comunidades Autónomas para referirse ó concepto definido como Unidades de Trabajo Social.

3. SÍNTESE DA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DOS SERVICIOS SOCIAIS COMUNITARIOS.

A análise do rol e efectos derivados da intervención do Traballador Social nos Servicios Sociais no medio rural require un percorrido, aínda que breve, constatando a súa evolución.

Seguindo a teoría exposta por Gustavo García e José Manuel Ramírez en "Los nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución", sinalaremos as tres fases que estes autores diferencian e que compartimos:

a) **De implantación inicial.** Caracterizada polo enunciado dos principios dun novo sistema universalista e descentralizado, normalizador e comunitario, desde as limitacións inherentes pola inestabilidade dos recursos profesionais e económicos, a soidade dun só profesional, a inexistencia dunha auténtica rede de recursos institucionais, etc.

Pese ás limitacións, nesta fase os profesionais dos Servicios Sociais Comunitarios demostran unha gran eficacia na xestión de recursos individuais (axudas, pensións, bolsas, ingresos en centros,...) e colectivos (subvencións, posta en marcha da axuda a domicilio, centros de día, residencias,...), así como no desenvolvemento de actividades e a promoción do asociacionismo.

b) **De crise.** Caracterizada por unha insatisfacción xeralizada entre os profesionais e responsables das institucións sobre os resultados da intervención dos Servicios Sociais Comunitarios; unha crítica a algúns dos mecanismos clásicos sobre os que descansa a organización e actividade destes Servicios: tipos de contratación, relación coas institucións, subvencións,...; unha perda apreciable de entusiasmo.

Esta fase acostuma aparecer nos profesionais tras, aproximadamente, tres ou catro anos de intervención continuada nunha mesma Unidade de Traballo Social.

c) **De respostas institucionais.** É a fase necesaria para supera-la crise. Ante un modelo incapaz de deseñar e levar a cabo intervencións estratéxicas para conseguir condicións positivas estables para a convivencia persoal e social, é necesario introducir unha organización que contemple uns cadros de persoal mutiprofesionais, axeitadamente integradas; unha nova distribución dos recursos económicos para a intervención, e novas formas de xestión dos créditos; o desenvolvemento das novas técnicas de intervención e traballo en equipo.

Esta división por fases supón un intento desde unha óptica xeneralista de aglutinar e resalta-los momentos claves na evolución histórica dos Servicios Sociais Comunitarios, se ben o máis habitual é encontrar servicios que comparten síntomas ou manifestacións de varias fases.

4. A RAZÓN DUNHA PROFESIÓN

Aínda cando encontremos precedentes en Servicios Sociais Comunitarios remontándonos a 1960, centramos a nosa atención a partir de 1983, xa que coa asunción por case tódalas Comunidades Autónomas das competencias en materia de "Asistencia Social", en uso e xestión das mesmas impúlsase, a través de fórmulas de colaboración económica e técnica coas Corporacións Locais, o desenvolvemento de Servicios Sociais Comunitarios no medio rural. E da man destes servicios prodúcese a aterraxe dos Traballadores Sociais.

Pero, ¿por que esta profesión e non outra?. En 1985, nas primeiras Xornadas Estatais de Servicios Sociais no medio rural, celebradas en Daroca argumentouse o seguinte:

"As especiais e moi diversas características do medio rural, fan na práctica, pouco viable a andaina dos Servicios Sociais cun equipo de diversos profesionais que cubran, xa de partida, as esixencias do que coñecemos como Servicios Comunitarios, modelo cara o que tendemos.

E é que as características do medio rural fan que cada un destes Servicios teña un ámbito, unhas modalidades e unhas fases moi diferenciadas.(...).

Non podemos definir un cadro de persoal pechado sen unha previa intervención na zona. Esta intervención, definida na fase de contacto, permitíranos ir consolidando as estruturas de servicios comunitarios ou especializados que precise a zona, coas características que a zona requira, e de acordo coas posibilidades orzamentarias en canto ás súas fases.

Esta fase de contacto (de implantación), corresponde fundamentalmente á figura do Asistente Social, como profesional que ten como campo específico os Servicios Sociais, polo seu carácter xeneralista e pola súa proxección e dinámica práctica, sobre a que asenta a súa metodoloxía profesional".

E aquí encontramos a que poderíamos denominar a primeira gran aportación dos Traballadores Sociais.

5. O PRAGMATISMO, METODOLOXÍA DOS TRABALLADORES SOCIAIS.

5.1.- NOS INICIOS NO MEDIO RURAL.

A diferenza doutros profesionais das Ciencias Sociais, a nosa aproximación ó medio rural veu predeterminada pola necesidade de operar na súa realidade cotiá, para obter nela resultados concretos.

Os comezos non foron fáciles.

Ó descoñecemento dos Servicios Sociais polos responsables municipais e pola poboación, á indefinición neses momentos dos Servicios Sociais Comunitarios, á excesiva burocracia das Administracións, á escasez de persoal e de recursos, á inexperiencia dos Traballadores Sociais en metodoloxías e técnicas de intervención grupal e comunitaria, a todas esas dificultades tívose que dar resposta con **inmensas doses de creatividade**. Creatividade que se manifestou na capacidade para utilizar recursos infrautilizados e mesmo para racionalizar os que estaban mal utilizados. Ademais usáronse recursos doutras áreas ata entón pouco utilizados ou excesivamente centralizados.

Afortunadamente, a fase de implantación dos Servicios Sociais Comunitarios no medio rural estivo marcada polo entusiasmo dos Traballadores Sociais. O grao de coincidencia dos valores profesionais e personais co desenvolvemento dun Sistema Público de Servicios Sociais que garantira unha protección social, a través de prestacións sociais básicas ante situacións de necesidade social, e que promovera a cooperación social e a posibilidade de obter resultados descoñecidos, supuxo nos profesionais unha elevada motivación que fixo supera-las dificultades anteriormente citadas, aínda supoñendo verdadeiros esforzos persoais de excesos de xornada laboral, ampla participación en cursos de formación e de rexiclaxe profesional, e permanecendo nunha situación de gran inestabilidade laboral.

En definitiva, **pesaba máis a motivación ideolóxica e o entusiasmo creativo que os estímulos físicos inherentes ó posto de traballo** (salarios, posibilidades de promoción,...).

Pero o entusiasmo foise perdendo paulatinamente, ó tempo que apareceron síntomas de crise de identidade profesional. Preguntámonos se o que facemos serve para algo, se o que facemos está ben, se a sociedade comprende e valora o noso traballo, tal e como o estamos artellando.

Estas dúbidas teñen a súa orixe na dureza do traballo nas Unidades de Traballo Social, que tras varios anos de atención continuada de demandas, de manterse a carencia de recursos inicial, de non dispor de suficiente apoio técnico, de que paulatinamente o noso traballo sexa máis burocrático e rutineiro, de que as respostas que podemos ofertar ós cidadáns palian pero non resoven os problemas, de que os recursos alleos ó Municipio cheguen tarde, de que a xornada se dilapide no vehículo, de que en municipios pequenos a nosa intervención sexa moi limitada, da inestabilidade laboral, todo iso fai que se introduza nos traballadores Sociais certo aire de frustración.

A esta situación crítica, a resposta profesional debe consistir no establecemento de pequenos obxectivos a conseguir día a día, non caendo na autoinculpación do retraso nos grandes obxectivos do Sistema. Temos que facer o camiño paso a paso, buscando satisfaccións que nos rexeneren continuamente o entusiasmo polo noso traballo.

Teremos, ademais, que asumir e ser quen de explicar e facer entender que *os resultados en servicios sociais obteñense a longo prazo*, factor que require positiviza-la realidade con amplas doses de madurez profesional.

Non obstante, inmersos nesta situación crítica, afrontamos con eficacia respostas novas a problemas novos -como, por exemplo, no caso de inmigrantes- e consolidáronse definitivamente os Servicios Sociais Comunitarios.

Esta realidade non pode encubrir, doutra parte, que non tódolos Traballadores Sociais somos válidos para todo tipo de traballos e en consecuencia, *para a intervención no medio rural deberá esixirse un perfil determinado.*

Sen ánimo de ser excluíntes, sinalamos algunhas características que entendemos poden orienta-lo perfil máis idóneo para desenvolverse neste medio:

a) Identificación co rural, empatía. De non existir esta, difícil será entender e sobre todo, compartir cos poboadores rurais as necesidades que estes senten.

b) Entusiasmo, motivación. Para traballar ben é importante atoparse a gusto, e este estado viranos dado na medida en que a ideoloxía do traballador se identifique coa do Sistema de Servicios Sociais. É preciso "crerse" a necesidade dunha Rede de Servicios Sociais, "comungar" coa filosofía dos Servicios Sociais Comunitarios.

c) Imaxinación para explora-las potencialidades do rural, para utiliza-los recursos autóctonos.

d) Intuición para detectar situacións non expresadas de forma manifesta.

e) Capacidade de síntese ante o "mare magnum" de informacións e de realidades que configuran "o rural".

f) Interese por renovarse día a día, por aprender, pola formación continuada, incorporando métodos e técnicas xerenciais, de investigación, planificación, programación e deseño de proxectos, de avaliación cuantitativa e cualitativa de produción, efectos e calidade, aplicacións informáticas, etc.

g) Aptitude dinamizadora e coñecemento de técnicas de intervención grupal e de comunidade, así como de traballo en equipo.

h) Capacidade de comunicar, de dar a coñecer ideas, proxectos, intervencións, resultados,...

i) Eficiencia para conseguí-los obxectivos fixados, sendo racionais e cos menores recursos posibles e, por iso, con capacidade de coordinar e integrar esforzos.

j) Paciencia. No medio rural os procesos de cambio son a maior parte das ocasións lentos e non debemos precipitarnos nin tampouco abandonar prematuramente.

k) Capacidade para asumi-lo rol profesional, deixando o protagonismo para quen corresponda.

l) Capacidade para traballar en equipo, aportando a valoración global sobre a que se vai intervir.

5.2.- NA INTERVENCIÓN PROFESIONAL

Era preciso, en primeiro lugar, coñecer-la realidade social do medio rural no que iamos intervir. Pero non podíamos estudar "a comunidade" coma se dun obxecto pasivo se tratara. Se ademais, o que nos facía se-los profesionais axeitados para empezar a traballar nos Servicios Sociais Comunitarios era a capacidade pragmática, dinámica e globalizadora, tíñamos que demostralo e así o fixemos.

5.2.1.- INVESTIGANDO E ACTUANDO Ó UNÍSONO.

Este método baséase na énfase que a acción require. Inicia-la nosa intervención estudiando á comunidade podería resultar contraproducente se previamente non adquiríramos un certo nivel de aceptación e empatía coa comunidade. Un nivel de coñecemento da comunidade suficientemente fondo como para abordar unha planificación dos Servicios Sociais coherente, só é posible a través dun proceso longo que se fundamente no coñecemento derivado da propia intervención.

Foise coñecendo a realidade social de cada zona a través dos contactos con persoas e grupos que podían informar ó Traballador Social, ó tempo que os profesionais demos a coñecer ás Corporacións Locais e á poboación o contido dos Servicios Sociais Comunitarios, as funcións das Unidades de Traballo Social e cal podería se-lo noso nivel de intervención profesional, potenciando a coordinación con asociacións e grupos, atendendo problemáticas individuais e familiares, e contribuíndo a racionaliza-lo funcionamento de diversos servicios ou programas que os Concellos xestionaban (recórdese os Padróns de Beneficencia e os billetes para transeuntes, entre outros).

En ocasións, os Traballadores Sociais, presionados excesivamente para demostrar en todo momento que traballamos e que o noso traballo serve para algo, vímonos abocados a realizar determinadas actuacións non valoradas tecnicamente de forma suficiente. Se a isto unimos que a imaxinación de cada traballador ten os seus límites, as veces resultou máis viable a aplicación de métodos, técnicas e recursos de carácter meramente urbano que, trasladados mimeticamente ó medio rural puideron significar pan para hoxe e fame para mañán.

Ante o risco de caer en estereotipos urbanos, serenemos a nosa intervención e pensemos en todo momento que estamos nun medio con fortes doses de peculiaridade e diversidade.

Aínda cando poda constituír contradicción co expresado anteriormente, nesta mesma ponencia utilizamos termos propiamente urbanos, como cidadán por exemplo, ó non atopar denominacións específicas para o medio rural.

Doutra parte, o coñecemento da realidade social na que iamos intervir, xa que carecía dun apoio técnico axeitado e dos soportes documentais oportunos, recollíase de forma dispersa, non sistematizada e algúns aspectos de interese pasaron a formar parte do elenco persoal de coñecementos do Traballador Social que os obtivo, pero non puideron -por descoñecemento- ser utilizados por outros profesionais incorporados posteriormente.

5.2.2.- INFORMANDO E ORIENTANDO.

Obviamente, un dos avances recoñecidos polos responsables municipais, por asociacións, grupos e moitos habitantes do medio rural, consiste en que a implantación das Unidades de Traballo Social supuxo un maior e mellor coñecemento dos dereitos sociais que o asisten e dos recursos existentes para facer efectivos eses dereitos.

Os Traballadores Sociais informamos sobre as prestacións do propio Sistema de Servicios Sociais e sobre as prestacións doutros Sistemas Públicos de Protección Social.

Aínda cando, en ocasións, ponse en tela de xuízo se corresponde ás Unidades de Traballo Social difundir informacións relativas a outras áreas, temos que manifestar que, se estamos de acordo no esquema que definiu o Sistema Público de Servicios Sociais, non cabe ningunha dúbida de que si lles corresponde, e que se se estaba perdendo, debemos recuperar este espacio da información.

O límite e a diferenza debe establecerse na valoración e prescrición do recurso ou recursos axeitados. Isto é, por outra parte, o que diferencia unha información técnica, ademais do coñecemento amplo dos recursos existentes, dunha información calquera.

A valoración e prescrición ten que facer referencia exclusiva ás demandas do Sistema de Servicios Sociais.

Queremos chama-la atención, xa que a información e orientación é unha función básica das Unidades de Traballo Social e á vez un nivel de intervención, sobre os seguintes aspectos:

- *A función de información e orientación non é equiparable ó traballo social individualizado*, xa que afecta por igual a grupos e comunidade. Vai requerir, polo

tanto, un bo coñecemento de técnicas de intervención e de comunicación tanto para o tratamento de individuos/familias como grupos e comunidade.

- *As reivindicacións laborais non poden estar rifadas co cumprimento desta función en toda a súa extensión.* Defendimos durante longo tempo a necesidade de que os horarios nas Unidades de Traballo Social foran flexibles. Agora apréciase unha tendencia, unhas veces por imposición empresarial e outras por reivindicación do traballador, a contemplar un horario de traballo funcional que vai dificultar, se non impedir, o desenvolvemento da función de información e orientación a grupos e comunidade.

Retomemos, se o estabamos deixando, o traballo con grupos e comunidade ou perderemos a identidade dos Servicios Sociais Comunitarios.

- *O cidadán eixe da actuación profesional.* En determinadas circunstancias programamos unha intervención sen o consentimento do cidadán pola pretensión que nos domina de querer resolve-los problemas de forma inmediata. Moito coidado. O cidadán obxecto de intervención debe consentir, expresa ou tacitamente, a mesma a non ser que medien circunstancias que impidan a libre elección do cidadán ou que a súa decisión poida vulnera-la lexislación vixente.

- *Trato humano.* Característica fundamental que debe prevalecer en calquera intervención profesional. Significa que temos que *preserva-la confidencialidade e o debido respecto* ós cidadáns que acoden ó Traballador Social.

En ocasións a escaseza de infraestructuras supuxo que determinadas entrevistas se realizasen coa presenza de auxiliares administrativos, alumnos de traballo social en prácticas ou outros, sen a preceptiva autorización do usuario, o que supuxo, ademais de incomodidade e irrespectuosidade, que a información facilitada se reduza a meras xeneralidades sen demasiado interese que dificultan a intervención posterior.

Mantéñamos o espírito que supuxo considerar ó Traballador Social e ás Unidades de Traballo Social como o profesional e o servizo máis accesible da Administración, pero librémonos tamén da consideración de "bos/as rapaces/as" se esta supón a máis mínima perda de profesionalidade.

- Contribuamos a facer cidadáns libres e en consecuencia, protagonistas das súas necesidades e das respostas ás mesmas.

Cada intervención que desenvolvamos debe levar implícito unha *compoñente educativa*, entendida coma un proceso que favoreza a autonomía do cidadán ou grupo co que traballemos.

Tal vez unha intervención destas características requira maior esforzo, pero non por iso temos que retroceder. En ocasións a comodidade, noutras a complexidade

impúlsanos a realizar demasiadas tarefas que haberían de asumí-los cidadáns e/ou grupos.

Xa que pretendemos o desenvolvemento de individuos, grupos e comunidade non incapacitemos a potencialidade destes para se erixir en protagonistas das súas vidas.

- *Non fagamos cidadáns dependentes do Sistema de Servicios Sociais nin do Traballador Social.*

O acceso que favorecemos de determinados cidadáns ás prestacións que o Sistema procura, sen poñer en dúbida o dereito que lle asiste, pero sobre todo se estas prestacións son exclusivamente económicas, pode xerar dependencia e en ocasións, mantemento ou incorporación á marxinação. Para evita-la cronificación en estados marxinais, amparados nos recursos que procuremos, teremos que incidir para que a Administración competente nos mesmos artelle un sistema de contraprestacións que favorezan a normalización.

Igualmente, o trato familiar do Traballador Social puido supor que certos cidadáns precisen ver sistematicamente a este profesional para reconfortarse. Nestas situacións temos que ser quen de establecer claramente os límites da intervención profesional.

- *Preponderemos o papel técnico, como profesionais dos Servicios Sociais.* Obterá virtualidade este enunciado se, entre outras cousas somos quen de evitar convertirmos en expendedores, en recetarios de recursos.

É certo que en moitas situacións saberemos de inmediato que recurso é o máis axeitado, xa que se tratará de demandas moi ben especificadas e moi concretas, ou porque xa exista unha valoración previa. Pero noutras, debemos ser prudentes, aínda en detrimento da axilidade e deberemos calibra-las consecuencias de un ou doutro recurso e deste xeito buscar o máis adecuado.

Doutra parte, unha vez realizada a valoración teremos que prescribi-lo recurso idóneo e no seu defecto, o máis viable. Pero debemos acostumarnos a executar esta actuación por escrito.

A relación tan persoal que xeneramos con responsables municipais, asociacións, grupos, cidadáns e entidades levounos a propor oralmente moitas alternativas, métodos, estratexias para conseguir un obxectivo concreto. Pero, se non o plasmamos por escrito, a nosa capacidade profesional evapórase. Nunha sociedade tan burocratizada, mal que nos pese, o que queda son os documentos impresos, as palabras lévaas o vento cando non se terxiversan para a súa manipulación.

- *Achegamos a Administración ó cidadán.* A nosa intervención non se reduciu a favorece-lo acceso dos cidadáns ás prestacións do Sistema de Servicios Sociais ou doutros Sistemas. Participamos, como elementos da Administración Pública, en que

esta se informe e oriente sobre a situación do cidadán. *Actuamos, antes e agora, como sensores do Sistema* por estar en contacto directo e estable coa comunidade, o que permite que a Administración coñeza detalles e matices que é difícil apreciar desde fóra e que son fundamentais para adecua-las respostas. Ademais, a nosa referencia á vida cotiá permite detecta-los cambios permanentes da realidade que favorecen a evolución das respostas.

- *Temos que introducir elementos que nos permitan mellora-la calidade da nosa intervención, sen prioriza-la cantidade da mesma.*

5.2.3.- APORTANDO RESPONSTAS A INDIVIDUOS/FAMILIAS.

Convén diferencia-los diferentes niveis de responsabilidade das Unidades de Traballo Social e os Centros de Servicios Sociais ante o distinto nivel de implantación da rede de Servicios Sociais Comunitarios no medio rural.

Ás Unidades de Traballo Social correspóndelles a xestión e mobilización de recursos, a derivación a outros niveis da rede de Servicios Sociais Comunitarios, a Servicios especializados ou a outros Sistemas, segundo os casos, e a participación no seguimento conxunto daqueles casos que, en tratamento polos servicios correspondentes, encóntranse ubicados no ámbito territorial de competencia das Unidades de Traballo Social.

Doutra banda, desde os Centros de Servicios Sociais, con disponibilidad de equipos interdisciplinares na súa estrutura, a intervención no tratamento de casos é máis complexa e específica coa introducción de elementos terapéuticos, educativos, psicolóxicos ademais da xestión dos recursos aplicados e das conexións con recursos externos ó Centro de Servicios Sociais.

Se convén significa-la fase de tratamento é porque os traballadores sociais introducimos na intervención un elemento de gran interese: a intervención individual con *proxección familiar*, entendida como unidade de convivencia.

5.2.4.- IMPLICANDO A PROFESIONAIS.

A intervención dos Traballadores Sociais no medio rural caracterízase pola globalidade, o que implica non só analiza-las necesidades desde tódalas ópticas posibles, senón tamén procurar *respostas integrais*. Esta intervención non podería ser así sen o *necesario concurso doutros profesionais*. E profesionais non só do Sistema de Servicios Sociais senón doutros sistemas.

Este esforzo profesional non se ve recompensado institucionalmente, pois na maioría das ocasións, de producirse os efectos desexados débese máis á vontade dos profesionais que ás directrices das institucións.

En ocasións fomos quen de establecer canles de colaboración e/ou coordinación estables de profesionais de distintos sistemas de protección social, que son difíciles de manter ante os contínuos cambios de profesionais no medio rural, sobre todo nas zonas con poboación máis dispersa e en núcleos máis alonxados da gran cidade.

Doutra banda, a intencionalidade de colaboración e coordinación non se limita ó ámbito profesional que podería entrañar unha tecnificación excesiva e allea á realidade, senón que afecta tamén ó ámbito de grupos, líderes naturais da comunidade, persoas en situación de necesidade, etc.

Por iso, podemos atribuirnos o esforzo por implicar a toda a comunidade na identificación da realidade social e na búsqueda de alternativas de cambio, se procede.

5.2.5.- FACENDO COMUNIDADE.

A intervención para a promoción social non se circunscribe ó ámbito, senón que se dirixiu á comunidade no seu conxunto.

Actuouse como *dinamizadores* da vida comunitaria promovendo o seu desenvolvemento, procurando favorece-la participación dos colectivos sociais nos procesos de planificación, realización e avaliación dos servicios e programas, estimulando a sensibilización solidaria da comunidade fronte ás necesidades sociais e impulsando a incorporación voluntaria de colectivos e sectores de poboación.

6. CONCEPTUALIZACIÓN DOS SERVICIOS SOCIAIS COMUNITARIOS, A TRAVÉS DUNHA AMPLA PRODUCCIÓN TEÓRICA.

Coincidindo no tempo coa implantación dos Servicios Sociais Comunitarios (1983-84), prodúcese un afloramento de reflexións teóricas que, trasladadas ó papel e unha vez que foron admitidas, significan a configuración de conceptos, funcións e métodos. A maioría dos protagonistas desta produción teórica son os Traballadores Sociais.

Por unha vez podemos dicir que das experiencias prácticas dos Traballadores Sociais beneficiámonos conceptualmente os Traballadores Sociais. E esta afirmación non é gratuíta.

Cómpre constatar que o dinamismo no debate teórico e a conceptualización contaron con outra circunstancia determinante: algúns dos Traballadores Sociais que máis se prodigaron en escribir e transmitir as ideas que ían conformando o Sistema de Servicios Sociais ocupaban postos de responsabilidade nas Administracións Públicas e a elas trasladaron a inxenuidade e necesidade de elaborar un marco teórico.

Fagamos un breve percorrido por algunhas producións de especial relevancia para o desenvolvemento dos Servicios Sociais no medio rural.

6.1. NAS XORNADAS ESTATAIS DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL

Son un dos foros de maior interese pola ampla participación de Traballadores Sociais, o elevado grao de debate e, froito do mesmo, o alto grao de produción teórica. Ademais, foron e son fiel reflexo do estado da profesión.

Daroca, 1985. Ó tratarse do primeiro encontro destas características, sinálanse algúns aspectos diferenciadores do medio rural que van condiciona-la intervención dos Traballadores Sociais e, sobre todo, pódese suliñar como principal aportación que se conceptualizan, ante a diversidade de termos acuñados nas distintas Comunidades Autónomas, as Estructuras Básicas que, como tales, deberán desenvolverse e completarse con outros niveis da rede de Servicios Sociais. A intencionalidade destas estruturas é a de integrar nun conxunto harmónico tódalas actuacións dispersas, racionalizando a través desta estruturación o sistema resultante.

Abondouse na necesidade de consolidar estruturas, desde a responsabilidade institucional, na súa vertente de estruturas básicas, no concepto de rede, en relación con outras áreas.

"Porque só formando parte dunha estrutura, os Servicios Sociais que afortunadamente xa están proliferando no medio rural, deixarán de ser, como hoxe son en moitos casos, "unha moda", ou "unha curiosidade", ou "unha rareza",..."

E alguén apostilou: *"Tampouco está mal que desde a nosa experiencia rural aportemos cuestións de utilidade xeral para o sector; conseguiremos así, que por primeira vez, a elaboración teórica en materia de Servicios Sociais, contemple xa na súa formulación as peculiaridades do medio rural".*

Doutra banda, ante a necesidade de intervir nun medio descoñecido polos profesionais, o rural, sinálanse unha pincelada respecto do proceso de intervención

diferenciando entre fase de contacto, de planificación, de elaboración e desenvolvemento de programas, e de integración e consolidación da rede de Servicios Sociais.

Pero vaise máis aló e abórdase unha alternativa de estruturación nun conxunto coherente, sincrónico, implementado, de tódalas actuacións sectoriais que os poderes públicos levan a cabo para mellora-las condicións de vida dunha comunidade: A Macroárea de Benestar Social nos municipios rurais.

Analízanse, tamén, outros temas como a Animación Comunitaria, os equipamentos sociais e os Sistemas e Instrumentos de Avaliación.

Dez anos despois, resulta abrumador o nivel de produción teórica que xeraron as Xornadas de Daroca; moitos dos seus debates seguen a ser válidos hoxe e algúns dos retos propostos alí, ademais de vixentes, están nun proceso similar ó proposto naquel momento.

Carmona, 1987. Xornadas que, continuando co entusiasmo das anteriores, afondan nalgúns dos retos propostos.

Analiza as funcións das Estructuras Básicas de Servicios Sociais. Recordemos que nese momento xa se xerou normativa polas Comunidades Autónomas, definiuse un ámbito específico de necesidades sociais e as prestacións básicas que o Sistema ten de procurar para dar resposta ás mesmas. Por iso, é de suma importancia concreta-las funcións das Estructuras Básicas ante o risco de que se confundan coa globalidade do sistema ante a inexistencia doutras estruturas da rede de Servicios Sociais.

Estas Estructuras Básicas enfróntanse ás súas propias limitacións: presenza dun único profesional, inestabilidade dos contratos de traballo, dependencia absoluta de subvencións, dificultades de coordinación estable e eficaz cos recursos doutras Administracións, a carencia de instalacións...

Afóndase no proceso de intervención no medio rural, insístese na análise da macroárea de Benestar Social e dótase de vital importancia ó proceso de avaliación nas Estructuras Básicas.

Trujillo, 1988. É o ano do Plan Concertado de prestacións sociais básicas con Corporacións Locais. De aí a inxenuidade profesional por concreta-lo desenvolvemento de cada prestación básica no medio rural e integralas todas nun Sistema de Servicios Sociais.

Ademais dunha análise pormenorizada de cada prestación básica (información e orientación, axuda a domicilio, aloxamento alternativo, prevención e inserción social), abordouse o tema da solidariedade no medio rural.

Estas xornadas significaron o inicio dun debate profundo sobre o artellamento das prestacións básicas no medio rural, que todavía hoxe segue vixente, propuxéronse

algúns retos e apuntáronse propostas de integración nun sistema de Servicios Sociais, ó tempo que serviron para reflectir a situación e compara-lo nivel de implantación e desenvolvemento dos Servicios Sociais Comunitarios no medio rural por Comunidades Autónomas.

Santo Domingo da Calzada, 1990. Estas Xornadas incidiron, continuando o desenvolvemento lóxico das anteriores -estructuras básicas, necesidades, prestacións- nos Equipamentos de Servicios Sociais no medio rural, descendendo desde os niveis máis abstractos da formulación de prestacións ós niveis máis operativos que garanten a súa eficacia. Así, propuxéronse os Centros de Servicios Sociais, os Centros de relación, convivencia e inserción social, e os Centros e Servicios de aloxamento alternativo.

Buscábanse respostas orixinais de prestación de servicios no medio rural, priorizando as referencias prácticas fronte á brillantez de discursos ou fórmulas maxistras e xenéricas.

Cuenca, 1992. Xornadas nas que ademais de analizar aspectos concretos de interese -incidencia do Plan Concertado no medio rural, o desenvolvemento de Servicios Sociais en municipios pequenos, o Traballo Social nos Servicios Sociais- mírase a Europa, analizándose o reto dos Servicios Sociais na Comunidade Económica Europea.

Ata aquí o percorrido da produción teórica xerada polas Xornadas Estatais de Servicios Sociais no medio rural. Pero non podemos esquecer outros foros nos que as aportacións dos traballadores sociais resultaron de vital importancia: Encontros en distintas Comunidades Autónomas, Xornadas ou Congresos de Colexios Profesionais ou do Consello Xeral de Diplomados en Traballo Social e Asistentes Sociais, artigos en revistas especializadas,...

É notorio, polo tanto, a divulgación á que se contribuíu desde a profesión respecto dos Servicios Sociais no medio rural. Quedan todavía outros aspectos de importancia na actividade conceptualizadora.

6.2. NO PLAN CONCERTADO DE PRESTACIÓNS SOCIAIS BÁSICAS CON CORPORACIÓNS LOCAIS.

En 1987, a Comunidade Autónoma de Aragón tralos informes elaborados por Traballadores Sociais con postos de responsabilidade nese momento, presenta á Dirección Xeral de Acción Social do entón Ministerio de Traballo e Seguridade Social, o que considera que foi unha "perversión" do sistema de transferencias

transferiuse desde o Estado os recursos para exercer competencias asistenciais, pero o discurso político e técnico e as demandas da sociedade obrigan ás Comunidades Autónomas e sobre todo ás Corporacións Locais a prestar Servicios de ámbito universal. Ante esta situación, o Estado non pode alegar que as competencias neste sentido son exclusivas das Comunidades Autónomas para non contribuír economicamente á creación dun Sistema que en orixe non tivo dotación no ámbito do estado e que, polo tanto, non se dotou ás Comunidades Autónomas.

A receptividade da entón Directora Xeral de Acción Social do Ministerio de Traballo e Seguridade Social -tamén Traballadora Social- á proposta de Aragón, impulsa a que Traballadores Sociais reciban o encargo, a través do Consello Xeral de Diplomados en Traballo Social e Asistentes Sociais, de realizar un estudio-proposta que perfilara as novas necesidades de dotación dos Servicios Sociais Comunitarios e que incluíra unha estimación dos seus custos.

Tales propostas e datos foron a referencia coa que a Dirección Xeral de Acción Social inclúe nos seus orzamentos para 1988 unha nova partida de 1.500 millóns de pesetas baixo o epígrafe de "transferencias correntes a Comunidades Autónomas para o "desenvolvemento de Prestacións Básicas de Servicios Sociais nas Corporacións locais do seu territorio". Son así mesmo, Traballadores Sociais os contratados polo Ministerio para defini-los mecanismos de concertación, e para organizar e dirixi-los efectivos técnicos que desde a Dirección Xeral posibilitaran asistencia técnica ás Comunidades Autónomas e ás Corporacións Locais para a implantación dos Centros de Servicios Sociais e para avalia-la mesma.

Os conceptos teóricos que no marco deste Plan se definen, os modelos de estruturas de Servicios Sociais Comunitarios, os mecanismos de relación entre Comunidade Autónoma e Corporacións Locais, a aposta municipalista, son algunhas das características deste Plan que ten a súa orixe na experiencia aragonesa de implantación de Servicios Sociais no medio rural, posta en marcha, recopilada e elaborada por Traballadores Sociais.

6.3. ACTIVIDADE EDITORIAL DO CONSELLO XERAL DE DIPLOMADOS EN TRABALLO SOCIAL E ASISTENTES SOCIAIS.

Máis aló da organización de foros de debate, o Consello Xeral preocupouse pola edición do contido obtido nos mesmos. E son de recoñecer as publicacións xeradas nos últimos anos, que esta entidade profesional editou, nas que o relativo ó medio rural adquire un papel importantísimo.

Sinalaremos as de maior incidencia: (Ver Cadro Páx. 234).

7. MOTOR DA CONSOLIDACIÓN DOS SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL.

7.1.- NA UNIVERSALIZACIÓN DA PROTECCIÓN SOCIAL.

É difícil encontrar no noso país, antes dos anos oitenta, un asistente social traballando unha vila. Parece ser que existiron algunhas experiencias puntuais nos "poboados de colonización", nos anos 60, das que non trascendeu ningunha aportación concreta¹.

O réxime franquista pon en marcha, na súa última etapa, o "Estado Autoritario do Benestar"², considerado como o legado e antecedente do noso actual sistema de servicios sociais³. Os servicios que se poñen en marcha nesa época manteñen unha marcada tendencia centralizadora: grandes hospitais, universidades laborais... A beneficencia e a asistencia social descentralízanse timidamente a través de Gobiernos Cívicos e Deputacións Provinciais; pero, á súa vez, axudan a reforza-lo centralismo das capitais de provincia en detrimento das zonas rurais.

Nada novo aportou á vida nas aldeas a racionalización administrativa da Asistencia Social e os Servicios Sociais da Seguridade Social mediante a creación do INSERSO (1978), na transición democrática do noso país.

O principio de universalización das prestacións sociais fraguase coa democracia, pero nas zonas rurais non nos enteramos ata 1983. A partir dese ano, a colaboración entre o Ministerio de Traballo e Seguridade Social, as recién creadas Comunidades Autónomas -que estreaban estatutos nos que se inclúe a competencia en "Asistencia Social", e os municipios, fan posible que uns técnicos bastante novos e algo inquedados vaian aparecendo habitualmente polas prazas das aldeas.

Estes técnicos eran, na súa inmensa maioría, asistentes sociais. A xente das vilas e aldeas, moi dada a observar, apreciou como estes descoñecidos pululaban polos concellos - que quedaran vetustos e pequenos para asimila-lo incremento de funcións das corporacións municipais- poñían carteis e repartían folletos, falaban con alcaldes e concelleiros, convocaban reunións de veciños, visitaban domicilios privados e ofrecían a súa axuda a calquera que fose a preguntarlles: "*e ti, ¿que fas?*".

A partir de 1989, é moi difícil atopar un concello, por pequeno que sexa, que non coñeza que é un asistente ou traballador social⁴. A súa presenza vese reforzada normativamente pola aprobación en cada comunidade autónoma de leis de servicios

sociais; e ó mesmo tempo, polo apoio financeiro e técnico que permite o "Plan Concertado entre Administracións Públicas para o desenvolvemento de prestacións básicas" (a partir de 1988).

Os Servicios Sociais de Base ou Comunitarios, as Unidades de Traballo Social implántanse nun tempo record no mundo rural. Unha de dúas: ou se planificou e traballou intensamente para introducir este novo sistema nunha cultura que acostuma describirse como conservadora e pouco dada ós cambios rápidos; ou ben, o olvido e abandono secular das aldeas fixo que estes recibisen calquera servicio, por novedoso que fose, como auga de maio.

Hai que ter en conta que os outros dous sistemas de servicios de benestar presentes en tódolos lugares -a educación xeral básica e a atención primaria de saúde- tiñan os seus precedentes no mestre da aldea (e o recoñecemento da educación obrigatoria desde 1970 coa "Lei Villar Palasí") e a prestixiosa figura do médico rural.

Os traballadores sociais foron asimilados rapidamente pola xente das aldeas, cando antes, case ninguén escoitara falar deles. ¿Como sucedeu?

Pódese afirmar que se o sistema de servicios sociais básicos creouse co obxectivo de ordena-la acción protectora e institucional destes servicios orientado á universalización da protección social; nese caso, os traballadores sociais supuxeron un medio, un instrumento, que posibilitou a execución desa política social.

O seu traballo foi o de facilitar ese proceso, mediante a información e o axuste da demanda priorizando a atención ás persoas e colectivos peor situados - pero sen esquecer por iso ó resto dos cidadáns que tamén esixen a súa cota de información e atención.

7.1.1. O PAPEL DA INFORMACIÓN NA EXTENSIÓN DA PROTECCIÓN SOCIAL.

A información foi a cabeza de ponte que estableceron os traballadores sociais para acceder ó mundo rural. Os veciños das aldeas empezaron a confiar neles porque, lonxe do voluntarismo dalgúns Secretarios de Concello e Alcaldes, encontraron unha forma seria de:

* Obter ou complementa-los ingresos en caso de xubilacións, invalideces, minusvalías, enfermidades ou situacións de extrema necesidade.

* Mellora-las condicións de vida no fogar e na calidade da asistencia ós máis vellos da casa, ou a fillos e irmáns con serias deficiencias.

* Recibir un trato personalizado, respectuoso e comprensivo coa súa situación persoal, non discriminatorio, que se preocupa por mante-lo dereito á intimidade e confidencialidade- coa dificultade engadida de protexela nos pequenos hábitats sociais das aldeas.

* Moi lonxe de recibir unha mera información puntual, os veciños das aldeas atoparon no seu traballador social un apoio integral en tódalas etapas precisas para facer valer o dereito a unha prestación. Non se tratou nunca dun traballo meramente burocrático, como din as malas linguas e os timoratos, senón dun apoio na xestión segundo a capacidade do demandante, cunha base educativa que comentaremos máis adiante e practicando o que no mundo anglosaxón denomina "advocacy"⁵.

* A "advocacy" ou función de avogacía é a que asume o traballador social cando fai de intermediario entre o demandante dunha prestación e a institución que lla podería proporcionar. Non é raro que nas vilas e aldeas, moitas persoas con limitacións culturais e educativas que se acovardan cando entran nun edificio público, deleguen no traballador social a defensa ou o recoñecemento dalgún dereito social. É coñecida a obstinación ou impertinencia destes profesionais desde o punto de vista dalgúns funcionarios decimonónicos pendentes da reciclaxe ou xubilación; ou a súa capacidade e habilidade negociadora, desde enfoques máis positivos e democráticos.

* O traballador social coñece tódalas posibilidades que a comunidade ten en cada momento para atende-las expectativas que enumeramos e procura estar ó día: normativa de prestacións, servicios públicos, iniciativas sociais, centros de atención especializados... e establece contactos con todo tipo de organismos prestadores de servicios de benestar.

Tradicionalmente, un veciño podía atopar un maior ou menor apoio para atende-las súas necesidades socio-económicas, dependendo da predisposición do cura, o médico, o mestre, o secretario do concello ou o alcalde. Pero este apoio, por moi boa que fose a vontade que o amparaba, sempre presentaba fortes resgos, dependendo da experiencia e do costume de quen axudaba, con criterios moi difusos e resultados dispares.

Cando na aldea non se encontraba a resposta a unha desas necesidades, o habitual era desprazarse á capital de provincia para peregrinar por diferentes xaneliñas e mostradores, esperando "atinar" co sitio adecuado.

A busca de axuda aínda podía complicarse. Basta que o problema familiar presente múltiples causas, ou que desencadease efectos que enredan como unha maraña, constituíndo o que chamamos unha familia multiproblemática. Na capital de provincia, o veciño desprazado e atafegado pola súa situación vese obrigado a conta-la súa historia persoal en diferentes despachos, encontrando respostas parciais

en cada un deles, saíndo cun novo enderezo e o nome doutro funcionario. Ardua e pouco gratificante tarefa que todos realizamos algunha vez.

A información é, con tódalas matizacións que fixemos, unha función máis complexa que o mero feito de contestar " con calquera cousa" ou "o primeiro que se me ven á cabeza". Informar é unha acción moi seria. Esforzarse por facelo ben axuda a diferenciar entre *repartir* e *universalizar*.

Repartir foi o que se propuxo a Seguridade Social co famoso Complemento por Cónxuxe a Cargo para os pensionistas por xubilación coas cuantías mínimas: "Quen se entere, xa virá solicitalo" parece que pensaron os responsables.

Os traballadores sociais do rural elaboraron e adecuaron a mensaxe para que chegara a calquera pensionista, por perdido que estivera nunha aldea, lonxe de boletíns ou xornais, e traballaron para que puidera facerse efectivo este dereito.

Universalizar non é só aprobar normas, recoñecer dereitos, -iso é o primeiro e importante paso; despois é preciso descodificalos e volver reelaborar nunha mensaxe que se adecúe ás capacidades e posibilidades da poboación que debe beneficiarse. Por dicilo dunha forma sinxela: que se poidan enterar os que máis o precisan.

7.1.2.- AXUSTE Á DEMANDA.

Para garantir que o reparto do gasto público supoña unha auténtica redistribución de rendas, os traballadores sociais esfórzanse en completar os baleiros que moitas normas deixan, sobre todo cando comenzan a entrar en vigor, no referente a establecer prioridades para a súa concesión.

A variada casuística que se presenta nos servicios sociais de base, acumulada en informes sociais, xunto co restrinxido dos recursos sociais, obrigaba ós traballadores sociais a propor e consensuar baremos e criterios para establecer prioridades.

Foi, polo xeralizado do exemplo, o caso do Servicio de Axuda a Domicilio, Prestación transplantada desde unha experiencia mínima e urbana, desenvolvida en exclusiva polo INSERSO nos seus primeiros anos, pero que se xeralizou, a través da acción concertada, nos municipios rurais mediante os servicios sociais básicos.

Nalgúns casos, os baremos propostos chegan a plasmarse en decretos ou outro tipo de normas que homologan e igualan o acceso dos cidadáns a un recurso, aínda que sexan de municipios, provincias ou comunidades autónomas diferentes. Pero noutras moitas propostas, a falta dunhas normas comúns crea desigualdade na cobertura dunha necesidade. Seguramente atoparemos perfís de usuarios e niveis de

cobertura diferenciados en prestacións coma o Servicio de Axuda a Domicilio ou do Salario Social segundo a comunidade autónoma, e mesmo en cada provincia.

Queda exposta aquí a nosa visión sobre as aportacións dos traballadores sociais rurais, como instrumentos da política social, na universalización da protección social, mediante a información e o axuste da demanda.

Outro aspecto importante a ter en conta é o da valoración que, desde a política social, se poida facer dese proceso de universalización, na cal existe "unha diferenciación en canto á intensidade protectora de forma que os grupos máis febles da sociedade, parados e grupos sociais en necesidade son protexidos por un nivel protector de subsistencia -o de tipo asistencial- cando non quedan excluídos, á vez que os grupos integrados no mercado de traballo poden intensifica-la súa protección con mecanismos privados de protección"⁶.

Os traballadores sociais, desde os servicios sociais básicos, debemos aportar o noso gran de area para colaborar na xeración de políticas máis activas que aseguren a integración da xente na sociedade e o traballo. Se obtivemos certa credibilidade entre os cidadáns como xestores de prestacións e servicios asistenciais; agora debemos busca-lo prestixio -no sentido de realce, estimación, bo creto- da nosa ocupación, facendo valer a capacidade para previr ou evita-la exclusión das persoas da nosa comunidade.

7.2. NO ARTELLAMENTO DO TERRITORIO.

A chegada do sistema democrático abriu en España numerosas posibilidades para redefinir os perfís e as funcións do territorio que ocupamos: A creación de Comunidades Autónomas como entidades territoriais e administrativas; a revitalización dos municipios; as posibilidades estratéxicas das comarcas; o artellamento dos eixes atlántico, pirenaico e mediterráneo en torno á Unión Europea, poderían se-las máis significativas.

7.2.1. AS RELACIÓNS ENTRE OS DIFERENTES NIVEIS DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Froito da concertación entre os tres niveis da administración do noso país foi a creación do sistema público de servicios sociais. Para que os 8.081 municipios españois tivesen unidades de traballo social foi preciso que a administración central

planificara e promovese as bases do novo sistema, que unha xove administración autonómica o apoiase de forma consciente, lexislando e apoiando tecnicamente; e que os concellos aceptasen o seu papel básico na organización do novo sistema, admitindo no seu seo ós novos técnicos.

7.2.2. O MUNICIPIO.

Nas vilas, o traballador social contribuíu a enriquece-los servicios municipais ocupándose dunha área que, ata hai dez anos, estaba deixada á súa sorte. A atención ás necesidades sociais ten o seu espazo no concello, como o teñen as infraestructuras municipais, o abastecemento de auga, a recollida do lixo, a sanidade ou o ensino.

7.2.3. A COMUNIDADE AUTÓNOMA.

A marcada orientación municipalista dos servicios sociais non impediu que, ó mesmo tempo, os traballadores sociais contribúan a facer chegar o feito autonómico ás zonas rurais. Os seus desprazamentos ás capitais de provincia para reunións de coordinación e asesoramento coas delegacións da administración autonómica ou as deputacións provinciais, noutros casos, serviron para canalizar cara os pobos a promoción de numerosos programas, campañas de prevención, prestacións e servicios, subvencións, así como lexislación promovida polas comunidades autónomas.

7.2.4.- AS COMARCAS.

As limitacións dos municipios rurais, tomados de un en un, saltan á vista de calquera que viva nalgún deles durante un tempo: o escaso potencial humano, as reducidas posibilidades para o intercambio e as interrelacións sociais, a dificultade para rendabilizar calquera inversión en servicios, a crise dos sectores de produción tradicionais (agricultura, gandería, pesca, minería).

Unha das vías de desenvolvemento para o mundo rural, que se manexan estes últimos anos, pasa por concebir estratexicamente as comarcas ou agrupacións de poboacións. Esta estratexia consiste en obter unha visión integral das súas

debilidades, fortalezas, perigos e potencialidades; e, a continuación, planifícanlas actuacións, principalmente de tipo económico, en torno a certa sinerxia comarcal.

A contratación de moitos traballadores sociais depende da agrupación de pequenas aldeas. Isto foi posible porque os responsables municipais están facendo o esforzo de vencer vellos receos e disputas seculares para mancomunarse, ou simplemente, firmar convenios de colaboración entre eles.

Unha vez sobre o terreo, a mesma dinámica dos traballadores sociais, esforzándose por implanta-las novas prestacións básicas, xerou nos municipios a necesidade de porse de acordo para poder crear e manter servizos comúns: servizos de axuda a domicilio, vivendas tuteladas, educadores sociais, actividades de animación sociocultural, etc...

Ademais, non hai que esquecer como os servizos sociais seguen a constituír unha importante "reserva de postos de traballo"⁷.

Son frecuentes as actividades que os traballadores sociais deseñaron para ser executadas comarcamente: excursións, viaxes de vacacións, campamentos xuvenís, campañas de prevención, encontros comarcais de mulleres, vellos, xoves... Nestes casos, os municipios non chegaron a plasmar formalmente a súa colaboración; pero contribúese a mellora-la comunicación entre a xente das vilas, a coñecerse mellor. Trátase de amplia-los espazos cotiáns de interrelación, fomentando unha maior diversidade de actividades á vez que se estimula ou fortalece unha cultura comarcal.

En resumo, o traballo social no medio rural axuda a fomentar fórmulas para a prestación de servizos que non poderían desenvolverse doutro xeito. Os esforzos mancomunados dos municipios, ou calquera outra fórmula xurídica que se utilice, son instrumentos imprescindibles para mellora-la vida nas vilas e aldeas, para crear servizos diversificados e eficientes.

7.3. NA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL.

Escudriña-la evidencia de políticas sociais explícitas nos pequenos municipios rurais é unha labor ben complicada.

Se cadra algún investigador con paciencia, mergullándose nas actas dos plenos municipais podería atreverse a artellar que liñas ou principios orientan a actividade, non moi consciente ou dirixida neste campo, dos esforzados edis rurais.

7.3.1. O DESTERRO DA BENEFICENCIA.

Nun principio, ós concellos rurais veulles ben a incorporación dos traballadores sociais. Con eles, chegaban novas formas de traballo que introducían xunto coa súa metodoloxía, o marco normativo dos novos e ambiciosos dereitos sociais da Constitución de 1978.

Ó tempo que algúns deses dereitos se estaban a desenvolver normativamente, volvéndose accesibles a tódolos cidadáns e esixibles con tódalas garantías procesais e xurídicas... tamén fíanse desterrando as antigas formas benéficas e afables coas que se atendía unicamente a aqueles veciños que máis mágoa daban.

Os concellos estaban encantados co decrecer dos acollidos ó padrón municipal de beneficencia, o que eliminaba xestións burocráticas e cargas económicas destinadas á asistencia médica e farmacéutica.

Se cadra algún edil non quedou tan conforme por non poder informar directamente sobre as solicitudes das antigas pensións do FONAS, nese momento denominadas FAS.

O certo é que os traballadores sociais exerceron un papel decisivo para eliminar de facto a beneficencia municipal, axudando a crear no veciño das vilas e aldeas, e nos seus representantes, un cambio cualitativo da imaxe da marxinación e a pobreza.

O mundo rural comezou a apreciar que, en vez de recursos marxinais para necesitados, existían recursos normais para calquera persoa que o precisara.

Desde logo que isto non se produciu de forma automática nin completa. A supresión da beneficencia non foi acorde coas novas necesidades sociais. Ata a implantación dos "salarios sociais", os medios para traballar con alguén que esgotara o subsidio de desemprego ou que presentaba serias dificultades para incorporarse ó mercado de traballo eran practicamente inexistentes. Aínda hoxe en día encóntranse serias dificultades.

Na actualidade, por exemplo, é difícil garantir unha atención digna ós enfermos mentais na súa comunidade e no seu medio familiar. A reforma psiquiátrica non se preocupou por desenvolver recursos intermedios, co cal xérase o problema dos "novos crónicos".

7.3.2. SEGUIMOS SEN PLANIFICACIÓN LOCAL.

Tampouco se avanzou moito máis. Contribuímos a poñer ó día ós responsables municipais en canto ás novas liñas xerais que está a tomar a acción social,

familiarizándoos coa terminoloxía do sector e aclarando a finalidade de cada unha das novas prestacións ou servizos que van xurdindo, correxindo erros na súa interpretación que, por certo, acostuman ser moi frecuentes.

Pero non existe aínda entre os membros das corporacións municipais unha auténtica necesidade de planifica-la atención das necesidades sociais. Non se planifica a curto, medio ou longo prazo; e moito menos cunha visión integral do que se precisa na aldea, na vila ou na comarca. O referente acostuma se-la política que marca a Comunidade Autónoma correspondente, con modelos que, en ocasións, non se axustan á realidade rural, ou que responden a unha xerarquía de necesidades peculiarmente urbana.

A demostración máis palpable da falta de planificación municipal en cuestión de servizos sociais é a ausencia de partidas económicas consolidadas nos orzamentos que anualmente elaboran os concellos.

É certo que a incorporación de traballadores sociais obrigou a incrementa-lo gasto público dos concellos en servizos sociais; pero nas pequenas vilas, eses gastos non se consolidaron e dependen totalmente da financiación anual das Comunidades Autónomas e da vixencia do Plan Concertado do Ministerio de Asuntos Sociais.

Da mesma forma, a presenza dos novos perfís profesionais, así como dalgunhas prestacións básicas, non deixan de presentar unha gran provisionalidade e adaptación á conxuntura.

Mentres non se afiance a cobertura económica do sistema de servizos sociais das zonas rurais, mal se poderá pensar en planificar políticas sociais municipais. E moito menos, traballar na liña que, unha vez máis, apareceu nas "V Xornadas de Servizos Sociais no Medio Rural": "consideramos vital que se integren dentro de proxectos de desenvolvemento rural máis amplos calquera plan de desenvolvemento especificamente destinado a calquera colectivo ou grupo necesitado. Neste sentido, e tendo como punto de referencia o medio rural, non considerar na tarefa planificadora do traballo social o que vai implicar no futuro máis inmediato a reforma da PAC (Política Agraria Comunitaria), conlevaría o fracaso de calquera medida implementada coa mellor vontade"⁸.

Os profesionais dos servizos sociais levamos uns anos insistindo na necesidade de planificar, pero non convencimos. Temos por diante o reto de facer aflorar unha planificación adaptada ás necesidades sociais dos municipios e comarcas nas que traballamos.

8. A ADMINISTRACIÓN Ó SERVIZO DOS CIDADÁNS/USUARIOS.

Antes que o Consello de Ministros do 15 de Novembro de 1991 adoptase o acordo para o desenvolvemento dun Plan de Modernización da Administración do Estado, circulaban entre os traballadores sociais dos servizos sociais de base rurais algunhas conviccións acerca de como debían relacionarse cos cidadáns no desempeño do seu traballo.

Conviccións como a de estar contribuíndo a "achegar a administración ó cidadán", "ser un profesional moi accesible ó cidadán" ou a insistencia na "coordinación con outros órganos da administración", serviron de principios para guía-las actuacións dos primeiros traballadores sociais rurais.

Obviamente, estes criterios non xurdiron por inspiración divina. Máis ben eran influencia directa do principio de descentralización plasmado na Constitución de 1978, os Estatutos de Autonomía e na Lei 7/1985 de Bases de Rexime Local; así como nas propostas concretas de P. de las Heras y E. Cortajarena⁹.

8.1. ACHEGANDO A ADMINISTRACIÓN Ó CIDADÁN...

Se hai un cidadán que, tradicionalmente, tivo que dedicar case todo un día para realizar unha xestión administrativa, ese acostuma se-lo habitante das pequenas vilas. Tramitar un documento, conseguir información ou recibir algún tipo de servizo público quizais sexan os motivos principais dos desprazamentos á cidade.

O primeiro achegamento que se conseguiu cos servizos sociais básicos é, ante todo, físico. Os traballadores sociais son os que se desplazan habitualmente ás vilas máis pequenas. Reciben á xente en dependencias municipais -centros sociais onde os hai- que son o máis accesible posible, tanto por proximidade como por eliminación de barreira arquitectónicas. Se é preciso, a visita a domicilio do profesional evita esforzos custosos a cidadáns con deficiencias físicas graves.

O cidadán, sen moverse da vila, reduce a súa incerteza sobre unha ampla gamma de cuestións, realiza xestións coa intermediación do traballador social, ten posibilidade de recibir novos servizos e de reclamar ou propoñer outros.

E cando ten que ir á cidade, en moitos casos vai mellor dirixido, mediante ese mecanismo que profesionalmente chamamos derivación.

A derivación é unha forma responsable de guiar ó cidadán polos camiños da Administración e os servizos públicos. Supera con moito a idea de librarse ou quitarse de enriba a un cidadán. Un bo traballador social de base é aquel que se

fabricou unha completa guía de recursos e sabe canalizar a maioría das demandas que lle realizan para as que el non ten unha solución ou resposta directa.

Actuando desta forma, os traballadores sociais favoreceron a accesibilidade dos habitantes do medio rural a outros sistemas de protección social: "O asistente social convértese no *axente multi-uso* facilitando información á poboación e aforrándolle molestas xestións, suplindo así a falta de descentralización e aproximación ó usuario por parte destes Organismos (vivenda, traballo, Seguridade Social, etc...)"¹⁰.

8.2.- PROFESIONAL ACCESIBLE Ó CIDADÁN.

O segundo instrumento para poñer a administración ó servizo dos cidadáns é o toque de calidade humana que os traballadores sociais son quen de imprimir nas súas actuacións. Aprendérono no seu período de formación e demostrárono no medio rural, ó axustar a súa organización do traballo ás peculiaridades dese medio.

Os servizos fanse humanos cando se desenvolve unha información persoalizada, facendo accesible a linguaxe administrativa, propiciando unha relación horizontal entre o profesional e o usuario, adaptando os horarios de traballo ás necesidades destes últimos, propiciando información cunha visión integral das necesidades ou demandas, eliminando barreiras burocráticas e axilizando as respostas cando xurden auténticas urxencias sociais.

A imposibilidade de prover ó mundo rural coa cantidade e diversidade de servizos que ten unha cidade pode verse compensada por unhas relacións máis estables e contínuas entre o traballador social e o usuario, sen colas nin listas de espera, evitando as duplicidades que o rápido medre de todo tipo de servizos e organizacións xerou nas cidades.

O control social das aldeas e a inmediatez de tódalas partes implicadas nun caso posibilita ó profesional unha información completa e chea de matices ó pouco tempo de iniciar calquera intervención. Isto obrígounos a respectar escrupulosamente o secreto profesional, ó tempo que se manifestan algunhas insuficiencias nos sistemas de recollida de información exportados do medio urbano.

8.3. "TEMOS QUE COORDENARNOS".

Con esta insidiosa frase, tanto os traballadores sociais, como os que teñen que traballar ó noso lado, acabamos obsesionados coa necesidade de concertar medios e esforzos para unha acción común.

Chegamos máis tarde, pero fixemos un gran esforzo por aproximarnos e implicar no noso traballo ós secretarios de concellos, ós médicos e persoal de atención primaria de saúde, ós mestres... Non se trata de encontros esporádicos pola rúa ou no bar, para comentar algún caso particular. A aproximación a outros profesionais habituais nas vilas é unha esixencia básica para facer traballo social.

Reunións ou encontros esporádicos, contactos habituais para o intercambio de información, colaboración para elaborar diagnósticos, criterios comúns para afrontar un caso ou problema e mesmo a preparación dalgúns proxectos e actividades comúns...contribuíron a achegar entre si ós escasos profesionais cualificados que as administracións públicas teñen nas vilas.

A experiencia está a demostrar que a coordinación dos profesionais no mundo rural é cuestión de vontade, tanto deses profesionais coma dos que dirixen as institucións, máis que de regulamentacións e normativas. Ningún decreto conseguirá que exista unha auténtica coordinación entre un médico, un mestre e un traballador social se estes non a valoran como un instrumento necesario para mellora-lo seu traballo.

Os traballadores sociais rurais aínda teñen moito que traballar nesta liña, xa que é unha condición "sine qua non" para atende-las necesidades sociais, tal como o enunciaron os representantes da División de Asuntos Sociais da ONU a unha consulta realizada polo Ministerio de Sanidade e Seguridade Social do noso país en xaneiro de 1978: "Os membros da consulta encontraron unha base común no principio básico de que a organización e administración dos servizos sociais (...), deben estar inspirados nunha preocupación primordial no relativo ás necesidades e esperanzas dos beneficiarios, e que calquera outra consideración, ben sexa en termos de restriccións profesionais ou institucionais, procedementos establecidos, tradicións ou divisións de competencias, debe ocupar un segundo lugar en relación con este obxectivo primordial"¹¹.

9.- UN TRABALLO DE FONDO: EDUCAR CIDADÁNS.

Educación é unha acción máis ampla que a transmisión de coñecementos, artellados a través dun sistema formal e planificado. Existe unha tendencia xeral a confundir ensino e educación, de forma que se dá por suposto que cando unha persoa rematou o seu período de ensino tamén finalizou a súa educación.

A educación é unha necesidade social básica: "A educación é necesaria para a supervivencia individual, no sentido de que todo individuo require ser educado para

logra-la adaptación que lle permite cubri-las súas necesidades básicas e desenvolve-las súas potencialidades nun grupo social"¹².

O improbo esforzo do traballador social para educar ós cidadáns a través dos servizos de base non obtivo ata agora o recoñecemento explícito que merece.

Os matices desta educación son numerosos e reseñamos algúns a continuación. Pero non hai que esquecer que, por principio, o traballo social non só busca paliar situacións puntuais de necesidade. Iso é caridade ou beneficencia, e as súas limitacións están máis que demostradas desde finais do século pasado. O traballo social naceu nun ambiente de reformismo social no que a educación, concebida como necesidade social básica, impregnou toda a súa filosofía e metodoloxía de traballo.

*** Educando ó cidadán no manexo da burocracia.** A existencia dun certo nivel de burocracia é unha garantía para que o cidadán poida reclama-los seus dereitos. O traballo social realizado nas vilas achegou esta realidade ós seus habitantes, quitándolle a rixidez das xaneliñas e a aspereza de instancias, formularios e certificacións.

Dentro das estratexias de humanización da administración pública que comentamos antes, esta é outra das súas manifestacións. Curiosamente, hoxe queixámonos do exceso da burocracia que manexamos, como se non nos enteráramos que existen a informática, técnicas para estandariza-los procesos ou unha lei de procedemento administrativo máis axil.

A burocracia é unha realidade, e os traballadores sociais deben seguir esforzándose por achegala ó medio rural e facela máis dixerible ós usuarios. Sen un conxunto de funcións e trámites destinados á execución dunha decisión administrativa ¿como podemos garantir ós nosos usuarios un acceso equitativo e unha redistribución xusta das prestacións sociais?

A poboación rural acostumouse a ver á administración pública como algo que lles pertence e, en consecuencia a utilízala como un dereito máis.

*** Educando para a democracia.** A pesar da entrada en vigor da Constitución de 1978, coa implantación dos servizos sociais de base, moitos traballadores sociais puidemos comprobar como a democracia, para moitos habitantes do medio rural, reducíase a exercer o dereito ó voto.

A través do noso traballo, moitas persoas aprenderon a exterioriza-las súas opinións sobre os servizos que reciben ou a suxerir outros novos. Tamén coñecen mellor, non só os dereitos ós que se poden acoller, senón os mecanismos a través dos cales poden facelos tanxibles.

Desde denunciar malos tratos, esixir mellores servizos, frear abusos de autoridade, erradica-la actitude sumisa do cidadán que recorre á administración... a potenciar asociacións con obxectivos, organización e funcionamento democráticas. Quen asesorase ós equipos directivos das asociacións de terceira idade captará o que queremos dicir. Pero a ninguén se lle escapa o que significa traballar en equipo con persoas que pasaron unha longa vida baixo réximes non democráticos.

*** Educando a partir das deficiencias dos sistemas formais de ensino.** ¿Que ocorre cando o dereito á educación non é máis que un dereito formalizado, superficial?

"Pois que da institución encargada da educación saen individuos deficientemente educados, deformados, mesmo aínda que poidan resultar brillantes socialmente, inadaptados, co que a necesidade social queda insatisfeita e en condicións de xerar problemas sociais. Problemas cotiáns do Traballo Social"¹³.

No hábitat rural prodúcese unha constante e drástica selección que lle vai privando daquelas persoas que acadan un maior nivel de estudos. A maioría dos fillos que conseguen unha titulación universitaria poñen as súas expectativas en desenvolver a súa carreira profesional nas cidades.

Nas vilas quedan mozos pouco motivados por mellora-la súa formación. Son os que deixan os seus estudos en canto teñen a primeira posibilidade de traballar como xornaleiros ou axudar na mesma facenda familiar.

Son abundantes as situacións en que os pais, cuns ingresos demasiado poucos para financia-los estudos dos seus fillos fóra da aldea, transmiten a estes a cultura do traballo inmediato, é dicir, acollerse á primeira oferta de traballo que saia.

As familias que se dedican ó pastoreo, os xornaleiros agrícolas, os que se dedican a pequenas obras de albanilería, teñen unha pronta predisposición á introducir ós fillos na ocupación familiar.

Naquelas vilas onde existen fábricas textís ou de transformación agroalimentaria, ás adolescentes de dazaseis anos ofértaselles unha alternativa remunerada, preferible a continuar cunha formación de saída profesional incerta.

A falta de cualificación profesional e o impacto das crises no medio rural ameaza permanentemente a este tipo de xoves con deixalos moi pronto no paro.

Nos servizos sociais de base vai sendo frecuente traballar con xente nova que responde a este perfil, sobre todo cando forman familias causadas por embarazos prematuros. Xunto a estes, os traballadores sociais estamos contribuíndo a educar a persoas que non tiveron sequera opción a completar unha educación básica. É frecuente atoparse con mulleres intelixentes que, relegadas polos valores tradicionais á atención da casa e ó coidado dos fillos, privadas de todo ensino ou que só saben

ler e escribir, subestiman as súas posibilidades. Animadas polo traballador social ou integradas nalgunha actividade promovida polos servizos sociais, atoparon estímulos suficientes para desenvolver algunha ocupación, asumir unha concellalía ou dirixir algunha asociación.

Tampouco hai que esquecer o esforzo e a convicción desenvolvida polos traballadores sociais para que persoas con lixeiras deficiencias mentais, "border line" ou enfermos mentais deixen de ser "O tonto do pobo" ou un "tolo", só útiles para a burla. O nivel de intervención é dobre: coa persoa afectada, para descubrir e potencia-las súas capacidades; e coa súa familia, veciños, para modificar actitudes.

* **Colaborando para mellora-la educación formal.** Traballar con aquelas persoas que fracasaron ou non tiveron a ocasión de finalizar satisfactoriamente uns estudos é un aliciente para que o traballador social apoie o concepto dun ensino educativo que, sen nega-la instrución, a supere incluíndoa no marco máis amplo da educación.

Os medios que habitualmente se utilizan nos servizos sociais rurais parten da colaboración cos centros educativos para desenvolver campañas de prevención (drogodependencias, sexualidade, etc...); sen esquecer o apoio a calquera programa de educación de adultos que saia adiante na comunidade.

10. PARTICIPACIÓN NO DESENVOLVEMENTO DA COMUNIDADE.

10.1. UNHA CONTRIBUCIÓN EVIDENTE: O AUMENTO DA PARTICIPACIÓN.

Un dos primeiros retos que afrontaron os traballadores sociais na súa incorporación ó medio rural foi o de estimular a participación dos veciños, non con finalidades lúdicas ou festivas, que xa tiña bastante tradición e solidez, senón cara obxectivos relacionados coa autoaxuda e a promoción de colectivos.

As tarefas emprendidas neste sentido pódense detallar pormenorizadamente, mesmo con efectos secundarios non desexados.

* **Afloramento de liderazgos:** Búsqueda, motivación e preparación de líderes naturais. En ocasións, eses líderes transformáronse en activistas que utilizaron as asociacións como plataforma para mellora-la súa situación individual, incrementando o seu prestixio, influencia, acceso a outros niveis da administración, etc...

* **Provisión de recursos:** Habilitación de centros sociais ou outras infraestructuras municipais e aproximación ás políticas de subvencións iniciadas por comunidades autónomas e deputacións provinciais.

Os traballadores sociais levaron as convocatorias de todo tipo de subvencións ata as vilas máis pequenas, o que lles possibilitou acudir ás convocatorias en igualdade de posibilidades que as asociacións das cidades. Apoio técnico para o deseño e presentación de proxectos subvencionables.

* **Asesoramento para a constitución e funcionamento das asociacións:** Familiarizar a colectivos sen tradición asociativa sobre os pasos a dar desde que xurde unha iniciativa ata o funcionamento regular e transparente da organización.

* **Dignifica-la imaxe dalgúns sectores con tendencia a ser infravalorados no medio rural:** A terceira idade ou as mulleres que traballan na casa e a facenda familiar foron colectivos prioritarios cara os que se dirixiu a promoción do asociacionismo rural.

A proliferación xeralizada deste tipo de asociacións produciu efectos positivos nas comunidades rurais e nos colectivos mencionados. Pero tamén se deron experiencias negativas, nas que algúns grupos "guetizáronse", ou pugnaron con redes de solidariedade veciñal xa existentes.

10.2.- RETOS PENDENTES PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN.

* **A mocidade rural.** Segue a preocuparnos o colectivo da mocidade rural, non tanto pola súa marxinación como por ser unha especie en vías de extinción. Non é fácil estimular a formación de grupos de autoaxuda entre os mozos. A taxa de participación asociativa dos mozos nas zonas rurais de menos de 2.000 habitantes é do 27%. Desta porcentaxe, as tres cuartas partes (78%) dos asociados pertencen a asociacións deportivas, culturais e recreativas.

Máis do 60% dos mozos non asociados nas zonas rurais aducen tres razóns principais: a falta de tempo, a falta de asociacións no seu lugar de residencia e non coñecer a ninguén que estea nunha asociación¹⁴.

* **O modelo de participación.** No momento presente, debemos asumir-lo reto de contribuír a supera-lo modelo de asociacionismo que axudamos a crear.

Ás limitacións dunhas asociacións illadas, competitivas entre si, dirixidas polo activismo ou a rutina, que supeditan as súas actuacións á consecución de subvencións, pechadas en si mesmas, cuns obxectivos baseados en promocionar relacións difusas e festas que raian no folclórico¹⁵... debemos aporta-lo paradigma

dos novos movementos sociais, o "terceiro sector" de Offe¹⁶, pero adaptado á realidade do mundo rural.

É importante contribuír a que as organizacións intermedias xurdidas dos movementos sociais cheguen a creerse que son unha parte fundamental para acceder a unha Sociedade do Benestar, xunto co Estado e o mercado.

A dinámica deses movementos sociais acostuma estar formada por catro aspectos comúns, perfectamente asumibles polo mundo rural:

- Redes informais de interacción.
- Crencias e solidariedade compartidas.
- Acción colectiva desenvolvida en áreas de conflito.
- Acción que se desenvolve fóra da esfera institucional e dos procedementos habituais da vida social¹⁷.

En definitiva, o traballo social no medio rural debe achegarse ó fenómeno dos movementos sociais entendidos como procesos de construción da realidade social. E debe axudar a que eses procesos cristalicen en proxectos apoiados e impulsados polos diferentes suxeitos sociais que coexisten na sociedade.

Baixo este prisma, os Consellos de Participación que promove a administración pública por decreto (Consellos da Xuventude, de Terceira Idade, de Servicios Sociais), e que tan escasamente se desenvolveron nas zonas rurais, encontrarían un sentido pleno.

11. PROMOVER E XERAR EMPREGO.

11.1. AS NOVAS PROFESIÓNS

No traballo solitario ou o illamento profesional, os traballadores sociais rurais denuncian a orixe de numerosas limitacións para realizar unha intervención social global e eficaz.

Xunto á detección de necesidades e a reivindicación de recursos propios deste perfil profesional, o auxe do Estado de Benestar Social en España durante a primeira década democrática, as políticas redistributivas potenciadoras de servicios sociais e a corresponsabilidade dos diferentes niveis da administración pública, son circunstancias que se sumaron para crear unha ampla e ambigua malla de novas profesións no ámbito dos servicios sociais básicos: auxiliares de fogar ou traballadoras de familia, animadoras socioculturais e educadores sociais son os máis xeralizados.

Xeráronse abundantes postos de traballo e existen expectativas de seguir en aumento. Se ben, estas ocupacións xa nacen baixo os auspicios da incerta polémica sobre a nova concepción do traballo: inestabilidade laboral e contratos a tempo parcial, de media xornada ou por horas (¿reparto do traballo ou precarización laboral?).

Case todas esas prazas, no medio rural, dependen de programas anuais dos que a súa renovación orzamentaria para o seguinte exercicio económico é unha incógnita.

O certo é que o traballador social ten unha boa predisposición para acoller a outras profesións: permiten racha-lo illamento, enriquecen o traballo e os proxectos, ademais de aumenta-la oferta de servicios á poboación. Mesmo moitos dos que se incorporan como educadores ou animadores son recentes diplomados en traballo social que encontran xa saturado o perfil profesional propio.

Sen embargo, nos poucos anos de incorporación das novas profesións tamén se manifestaron algunhas deficiencias: "A tendencia dos servicios sociais básicos, nestes últimos anos, foi a de contratar a diferentes profesionais para atender diferentes necesidades.

A raíz dos conflitos ou déficits que este modelo está presentando, perséguese constituír equipos de traballo, reivindicando a coordinación como transición cara ese obxectivo"¹⁸.

11.2. PERSOAS DIFÍCILES DE INTEGRAR NO MUNDO LABORAL.

Vivir nunha zona rural vai xeralmente unido ó feito de convivir con sectores productivos en vías de reconversión e regresións de postos de traballo: pesca, minería, gandería ou agricultura. Todo o mundo rural está a sufrir un período de reconversión.

A poboación ocupada na agricultura foi diminuindo rapidamente nas últimas décadas. De dous millóns seiscientos mil ocupados en 1977 (o 21,12% da poboación ocupada naquel momento) pasouse a un millón douscentos cincuenta mil en 1992 (o 10,1% da poboación ocupada)¹⁹.

En consecuencia, dúas lacras seguen a asolar o mundo rural: o paro e a emigración.

Existen en España estudos sobre os efectos psicopatolóxicos que provoca o paro na poboación²⁰. As depresións, as neuroses, as toxicomanías e o alcoholismo, a

somatización dos problemas, os malos tratos... caracterizan a moitos usuarios dos servizos sociais de base rurais en idade de traballar.

Estes síntomas corresponden non só a problemas psicolóxicos, senón tamén a factores sociais que contribúen a que o paro e marxinação se alimenten mutuamente.

Aparecen patoloxías sociais que contribúen a afondar nunha sociedade dual na que os parados dos pequenos pobos están no peor lado: descualificación profesional, traballo precario, eventual e mal remunerado, pensións de infrasubsistencia... e o estigma social que o celoso e estreito control social impón.

Non hai que esquecer como os efectos psicolóxicos do desemprego "producíranse con maior intensidade nos individuos nos que o grupo social referencial e de pertenza teñan do traballo unha estimación moi forte"²¹.

A tradicional austeridade e rigor da xente que subsiste traballando a terra e coidando o gando fixo que o traballo sexa un valor fortemente consolidado nas zonas rurais.

Quen non ten traballo é prontamente catalogado como vago. Se se lle atribúe o consumo de drogas ou alcol é un vicioso. Se presenta algunha patoloxía mental, ben como causa, ou ben como consecuencia da súa falta de traballo, é un tolo. Se as súas capacidades están limitadas por unha lixeira deficiencia mental, entón é o tonto do lugar.

Facer traballo social non consiste neste casos en parchear ou paliar. É unha labor lenta, que esixe sensibilidade social para avanzar máis aló dos prexuízos de cada comunidade e da realidade estrutural á que nos enfrontamos.

Hai que dedicar moito tempo para traballar con estas persoas e as súas familias: elaborar historias de vida, coñecer a fondo a súa patoloxía e contrastala cos informes dos especialistas adecuados a cada caso, traballar sobre as súas expectativas e motivacións, convencer ós seus veciños e posibles contratadores, achegalos ós escasos recursos formativos do medio rural.

Non existen datos sobre cantos ex-toxicómanos, mozos case sen estudos, enfermos mentais en vías de recuperación ou ex-reclusos en vías de reinserción foron integrándose no mercado de traballo gracias ó apoio dos servizos sociais de base. O certo é que, con cada unha das persoas que se consegue ese obxectivo, dáse un gran paso na valoración dos habitantes das vilas sobre o propio potencial humano.

Os salarios sociais poden chegar a ser un importante mecanismo de integración social e laboral. A súa implantación no noso país é recente e moi diversa segundo cada comunidade autónoma.

Os traballadores sociais debemos investigar sobre as súas posibilidades. Hai que dedicar tempo para o deseño de programas de inserción laboral, adaptándoos á realidade das zonas rurais, e no seguimento e apoio dos acollidos a este tipo de recurso.

Un dos principais obstáculos que se están atopando é a diversidade de perfís dos usuarios, a heteroxeneidade dos beneficiarios do salario social: "Algúns son quen de traballar cun pouco de apoio (...). Sen embargo, outros atópanse gravemente desocializados. Para eles traballar é imposible alomenos directamente. Dirase entón que son obxecto da inserción social, pero tras esta distinción córrese o risco de encubrir un tratamento que funciona a dúas velocidades..."²²

11.3. ESCASA APORTACIÓN NA CREACIÓN DE EMPREGO SOCIAL.

Cando o traballo social se exercía sen o apoio dunha rede de recursos sociais, potencia-lo cooperativismo valorábase como un instrumento importante para o desenvolvemento da comunidade.

Esta tendencia non cuallou nos servizos sociais de base. A prioridade foi traballar con sectores de poboación que, non por desasistidos, deixaban de ser numerosos e representativos do medio rural. O máis emblemático deles, a terceira idade; precisamente un sector completamente relegado do mundo laboral.

O déficit na dedicación para potencia-lo emprego social contribuíu a que aparezan axentes de desenvolvemento local ou perfís semellantes que, na práctica, non están avanzando moito máis do que o fixeron os servizos sociais.

Os intereses das administracións públicas e dos profesionais deben confluír nunha mesma liña de xeración de emprego no mundo rural, sobre todo no auto-emprego.

Os traballadores sociais debemos completa-la nosa formación nos aspectos xurídicos, económicos e empresariais do emprego social para desenvolver experiencias fructíferas neste terreo.

A metodoloxía, experiencia e filosofía do traballo social aprendidas na formación básica da disciplina, a formación complementaria en técnicas xerenciais á que moitos profesionais están accedendo, e uns coñecementos máis sólidos nos terreos antes sinalados, poden propiciar interesantes iniciativas de integración laboral nas zonas rurais.

12. OS EQUIPAMENTOS SOCIAIS: ALGO TANXIBLE.

O progresivo abandono das vilas e aldeas nas décadas pre-democráticas, alí onde o turismo costeiro non se puidera explotar, contribuíu a un gran deterioro das infraestruturas municipais.

Para as necesidades xeradas polo sistema democrático, os concellos quedaron pequenos e obsoletos. As escolas, en precario. Os consultorios médicos, reducidos á súa última expresión. Convocar unha asemblea de veciños ou a un grupo de persoas nun local minimamente digno era, en moitos casos, unha tarefa difícil.

A incorporación de traballadores sociais ó medio rural non se simultaneou coa habilitación dos equipamentos sociais axeitados.

Pero facer un traballo social con vocación comunitaria precisa, como ferramenta básica, locais: salas para reunirse, entrevistarse, realizar obradoiros, cursos...

Por esta necesidade, o traballador social vese impelido a mobiliza-los recursos ociosos naqueles municipios nos que existían, ou a colaborar co concello na búsqueda do financiamento que permita por en marcha os equipamentos axeitados.

Nesta liña, por sintetiza-la diversidade dos recursos existentes -diversos pero non numerosos- e establecer unha rede básica de equipamentos que o medio rural estaba necesitando, nas IV Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural identifícase e débatese sobre unha tipoloxía básica dos mesmos: os Centros de Servicios Sociais, o aloxamento alternativo, e os centros de relación.

O criterio xeral polo que nos guiamos foi o de universalizar este tipo de equipamentos, xa que se chegou a considerar como un instrumento básico da política social no medio rural.

Outros criterios complementarios, nos que os traballadores sociais do sector tomamos prontamente consciencia, son a necesidade de adaptar os novos equipamentos sociais ás necesidades e características dos municipios e comarcas.

Para iso, demandamos unha planificación coherente para a implantación progresiva e homoxénea dos equipamentos. Ó mesmo tempo, fíciense chamadas á creatividade, a imaxe, a participación da xente para adaptar cada proxecto ás súas necesidades reais.

Preocupounos de xeito especial que os residentes en zonas rurais poidan optar entre distintos modelos de residencia, incentivando os medios para que, na medida do posible, as persoas permanezan o máis próximos ó seu entorno.

A pesar de ter estes criterios meridianamente claros e traballar nesta liña, non son poucos os traballadores sociais que, habendo contribuído a converter en necesidades sentidas e expresadas pola poboación, foron relegados de calquera responsabilidade

e participación por parte dos concellos e outras institucións promotoras nas fases de deseño dos proxectos, orzamentos, aprobación en comisións, plenos, etc..., e durante a súa execución, ben sexa rehabilitando antigos edificios ou construíndo de nova planta.

O insidioso afán polo protagonismo político -que aparece invariablemente coas inauguracións de obras públicas- e certa inseguridade dos edís municipais cara os seus novos técnicos de servicios sociais, levaron a poñer en marcha numerosos equipamentos nos que, no último que parece pensarse, é no tipo de persoas que os fan utilizar ou nas posibilidades do concello para realizar unha xestión continua e axeitada.

Cabe dicir pois: "señores alcaldes, deputados provinciais ou delegados da Consellería autonómica do ramo,... consulten, pidan informes, ou informen ós seus equipos de profesionais de servicios sociais ó longo de calquera proceso para a posta en marcha dun equipamento con utilidade social que se realice nunha zona rural.

Un equipo de profesionais ou, no seu defecto, un traballador social teñen capacidade para informar sobre a demanda potencial dun servizo, axudan a perfilar as necesidades que debe cubri-lo centro, adaptándoo ós valores e estilos de vida dos habitantes da zona. Tamén se preocuparán por aqueles aspectos que faciliten a integración do centro e dos seus usuarios co resto da comunidade -algúns proxectos de equipamento social xa parecen guettos antes de ser executados-.

Por último, sinalar que non hai nada como un sólido edificio, de dúas ou tres plantas, con despachos, salas de reunións, soportes nos corredores, corredores, unha placa na porta de entrada e un par de bandeiras nun balcón ou fiestra para que o común da cidadanía coñeza a existencia dun servizo público concreto. "*¿Que vaia ve-la asistente social?. E esa ¿onde está?*"

A dotación de Centros de Servicios Sociais nas zonas rurais supuxo un importante avance loxístico para garanti-la provisión de servizos sociais a toda a poboación. Estandarte dunha forma de traballar coa xente, refuxio e centro de operacións dos traballadores sociais que se desplazan por unha comarca, apoio polivalente para as actividades municipais, obradoiro no que se fraguan oportunidades, experiencias e relacións para multitude de mulleres, avós, adolescentes, minusválidos ou calquera outra persoa que se achegue a eles.

13. MÁIS ALÓ DA XESTIÓN, A XERENCIA.

Os traballadores sociais no medio rural deixamos patente, como entendemos que quedou suficientemente arugmentado en apartados anteriores, a capacidade e

eficacia na xestión de prestacións e servicios, ou sexa a capacidade de face-las dilixencias precisas para conseguir un obxectivo concreto.

Así, obtivéronse considerables axudas económicas, pensións, becas e subvencións dos distintos Sistemas de Protección Social; importantes axudas técnicas para acondicionamento de vivenda, cadeiras de rodas, adecuación de medios de transporte... e puxéronse en marcha distintos servicios como axuda a domicilio, centros de día, etc. e conseguíronse ingresos en centros de convivencia.

Sinalouse que os habitantes do medio rural modificaron o seu concepto dos Traballadores Sociais na medida que a capacidade de xestión de recursos foi substituíndose pola de xestión de necesidades sociais.

Pero a realidade dos Servicios Sociais no medio rural obrigounos a ir máis lonxe, potenciando a creación de novos recursos, tanto humanos como materiais, técnicos e financeiros.

Este feito, ó ser ós únicos profesionais de Servicios Sociais no medio rural supuxo, por delegación expresa ou tácita dos responsables municipais, a necesidade de asumir tarefas xerenciais sen dispor dunha preparación específica para iso.

Pero, tras algo máis de dez anos de experiencia, podemos afirmar que fomos adquirindo a formación necesaria, *sendo quen de xerenciar os Servicios Sociais eficientemente*. E que, aínda sen ser conscientes diso, desde as Unidades de Traballo Social, cando conforman a única estrutura da Rede de Servicios Sociais Comunitarios, seguimos a exercer de xerentes. Intentaremos argumentalo:

a) Na xeración de recursos.

Xa sinalamos a nosa contribución na aparición nos Servicios Sociais do medio rural de profesionais tales como auxiliares de fogar, educadores, animadores sociais, persoal de oficios varios para programas de inserción.

Cabe destacar que a nosa aportación e opción sobre o modelo de traballo en equipo que de supera-la contratación non planificada de diversos profesionais para atender diversas necesidades, posibilitando a intervención global e integral que evite a sectorialización das respostas.

Pois ben, os Traballadores Sociais exercen sobre estes profesionais unha xefatura, en moitos casos sen recoñecemento oficial, que supuxo intervir en conflitos de persoal e relacións laborais, responsabilidade de coordinación técnica, responsabilidade de xestión orzamentaria e mesmo, en agrupacións municipais, de coordinación de estruturas políticas como as Comisións Informativas ou de Seguimento de Servicios Sociais.

Doutra parte, contribuímos á creación de equipamentos sociais municipais que, dependendo das súas características-capacidade, tipoloxía, usuarios,...- encomendouse a supervisión non só das funcións do persoal, senón tamén do material, do mantemento do centro, da execución orzamentaria de control de ingresos e gastos, da satisfacción dos usuarios, etc.

Igual responsabilidade esixiúsenos na xestión de prestacións económicas para atender situacións de urxencia e noutras prestacións económicas puntuais.

b) Na programación e planificación.

Aínda que existen carencias moi sinaladas e mesmo inexistencia de planificación municipal en Servicios Sociais, temos que manifestar que desde o nivel técnico propuxéronse programas e planos de intervención xeral.

En ocasións, sen deseñar planos estratéxicos coa metodoloxía axeitada, executamos accións concretas e nun momento determinado como pasos suaves en pro de obxectivos a máis longo prazo. Ó final, derivaron na proposta, a quen competa, de modificación, ampliación ou implantación de recursos.

Outros avances dos Traballadores Sociais nesta área son: a aprendizaxe de técnicas de deseño de proxectos e programas, a elaboración de diversos modelos funcionais de intervención, documentos para sistematizar a información obtida, que se non obtiveron toda a súa eficacia posible debeuse a que as Administracións competentes non asumiron o reto de homoxeneizalos.

c) Avaliación e presentación de resultados.

O traballador social é, por definición, esencialmente pragmático. A avidez por obter resultados impúlsanos a avalialos, a coñecer se estes foron os prefixados, se existiron distorsións ou desviacións para corrixilas.

Pero, ademais, sempre defendimos como competencias das Unidades de Traballo Social que este era o marco idóneo para coñecer sistematicamente a realidade, e para avalia-la eficacia e funcionamento dos recursos sociais no seu ámbito territorial.

Se algo se nos pode achacar neste sentido é o descoñecemento de técnicas de marketing para presenta-los resultados e "vendelos" adecuadamente en toda a súa extensión.

Por iso, o repertorio de tarefas expostas permítenos afirmar que os traballadores sociais somos tan capaces como o que máis de xerenciar Servicios Sociais, se ben teremos que perfeccionar a nosa intervención integrando no noso elenco de coñecementos profesionais técnicas de produción, organización, rendemento, motivación, xestión de recursos humanos, etc.

Se observamos os datos reflectidos na Memoria do Plan Concertado advertiremos que os postos de dirección e xerencia estanse a ocupar, cada vez en maior medida, por titulados superiores.

Por iso, reivindicamos, desde o marco que as VI Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural nos ofrecen, non a exclusión de titulados superiores *para ocupar postos directivos en Servicios Sociais, senón a posibilidade de optar en condicións de igualdade ós mesmos ós titulados medios, debendo asignarse estes postos en base á capacitación xerencial de Servicios Sociais e non en función da titulación.*

14. BIBLIOGRAFÍA. (Ver Páx. 260).

DISCURSO DE CLAUSURA VI XORNADAS DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL

Julia A. García Alvarez
Presidenta do Comité Organizador

Bos días:

En primeiro lugar, teño que agradecer a todos/as a vosa presenza despois da noite de onte. Como xa vos puidestes decatarse as noites de Lugo, aínda que frías arrastran a calquera. Nestes momentos supoño que todos acusamos os seus efectos no noso corpo e eu, ademais, na miña voz.

Ao longo destes tres días das VI Xornadas de Servicios Sociais no Medio Rural tentamos dar resposta a tres cuestións fundamentais das que, sen dúbida, dependerá o noso futuro profesional.

1. Analizamos en primeiro lugar a pertenza a Europa e o impacto das Políticas Sociais da Comunidade no Medio Rural.
2. En segundo lugar fixemos unha análise do papel da Administración Local e a súa relación, en canto a organización, estruturas e competencias, co estado e as Comunidades Autónomas.
3. Por último vimos a aportación dos Traballadores Sociais ao Medio Rural nos últimos 10 anos.

Eu supoño que todos e cada un de vós puidestes sacar proveito e ideas que vos servirán para o traballo de mañá e as próximas mañás; a min as xornadas aportáronme claves de interese que penso utilizar inmediatamente.

Palpouse no ambiente a necesidade que senten moitos compañeiros porque se creen e difundan foros de debate nas súas propias Comunidades Autonómicas; isto é lóxico xa que a complexidade do Estado Español fai que cada autonomía sexa especial nas súas características (afortunadamente algúns colexios xa asumiron este reto e están sendo pioneiros con congresos e xornadas de ámbito autonómico).

De calquera forma e, a pesares das diferencias que os servicios sociais teñen nas distintas comunidades, nós -a organización e o comité científico- consideramos que os foros de debate de ámbito estatal deben continuar, xa que existen preocupacións xerais que nos unen a todos por riba das peculiaridades das que antes falaba.

E así como exemplo destas preocupacións xerais podemos propoñer as seguintes:

1. Todos sentimos o mesmo interese pola consolidación dos servicios sociais rurais.
2. Todos nos sentimos preocupados pola tendencia burocrática á que se empuxa aos profesionais e que, tamén hai que dicilo, os profesionais aceptamos.
3. Todos sentimos a necesidade de analizar as tendencias políticas liberais que poden descapitalizar este Sistema Público de Protección no noso país, convertendo en beneficencia o que aínda se esta consolidando como universalidade de dereitos.

Pois ben, fronte á preocupación pola CONSOLIDACIÓN DO SISTEMA PÚBLICO a postura profesional e o papel que os colexios deben apoiar céntrase:

- por un lado no estudio de todos os temas que afectan ao desenvolvemento do medio rural como:
 - a lexislación específica e a súa repercusión no devandito medio
 - o papel dos movementos sindicais, fundacións e asociacións
 - o proxecto de modificación da Lei de Bases de Réxime Local
 - o papel das ONG'S que queren tomar parte en Servicios Sociais (desde asociacións de veciños ás xa clásicas Cruz Vermella, O.N.C.E., Cáritas,...)
- por outro lado o noso papel está tamén en potenciar e promover a formación continuada que nos axude a propoñer e formular modelos e técnicas válidos e axeitados ao Medio Rural.

Fronte á BUROCRATIZACIÓN o noso papel está en abriremos ao intercambio con todas as iniciativas vivas do Medio Rural e, sobre todo, CRER, DEFENDER E POTENCIAR A CREATIVIDADE que será moitas veces a nosa mellor arma.

En canto ás Tendencias Políticas, tamén temos un importante papel que se centra en manter a actitude CRÍTICA, HUMANISTA e de COMPROMISO PROFESIONAL, xa que podemos e debemos tomar posturas constructivas, así como ofrecer o que coñecemos e vivimos do Medio Rural a todo aquel que aposte pola evolución INTEGRADA e RESPECTUOSA do mesmo.

En resumo, a mensaxe e reflexión que desexo trasladarvos nestas VI Rurais céntrase en que, sendo unha profesión nova, a disposición do desenvolvemento do Sistema Público, TEMOS A OBRIGA DE SER POSITIVOS E REIVINDICATIVOS; temos que adiantar ás institucións coas nosas propostas sumándonos para isto a outros colectivos na súa análise e actuacións.

E, sobre todo, debemos desbotar os complexos que nos abocan a un corporativismo que, non só carece de senso, senón que pode afogarnos á larga.

E, para rematar quixera agradecer:

- a Galicia, a todos os compañeiros do Colexio - colexiados e xunta directiva - o apoio, o cariño e a solidariedade cara este proxecto.
- ás institucións, públicas e privadas; sen o seu apoio non poderíamos saír adiante:
 - Universidade de Santiago e Campus de Lugo, coa presenza do Sr. Rector da mesma, o Sr. Vicerrector de Coordinación e o Sr. Decano da Facultade de Veterinaria que con tan boas e magníficas instalacións contamos.
 - Xunta de Galicia:
 - Consellería de Sanidade e S. Sociais
 - Consellería de Familia, Muller e Xuventude
 - Dirección Xeral de Política Lingüística
 - Secretaría Xeral para o Turismo
 - Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais
 - Consellería de Cultura

Agradecer tamén a presenza do Sr. Presidente da Xunta, do Sr. Director Xeral de Servicios Sociais e do Sr. Delegado Provincial da Consellería de Sanidade e Servicios Sociais.

- Ministerio de Asuntos Sociais, agradecer especialmente a carta da Sra. Ministra e a presenza da Directora Xeral de Acción Social.
- Concello de Lugo coa presenza do Sr. Alcalde.

- Deputación Provincial de Lugo tanto pola colaboración importantísima como pola presenza do Sr. Presidente da mesma
- Deputación Provincial de A Coruña
- FEMP, que está presente a través de Marián Ferreiro, sobre todo unha compañeira e amiga.
- Fundación Paideia.
- Fundación Barrié de la Maza.

Tamén quero dar as grazas:

- ós PARTICIPANTES, a todos os que nos destes unha palabra de alento e apoio, a todos os que vos acercastes á organización ofrecendo a vosa axuda. A todos os que vos achegastes a unha cidade tan arredada para algúns.
- ó CONSELLO pola súa presenza e apoio ó longo de todos os meses de traballo conxunto.
- ós COLEXIOS, porque o que sabemos de organización, o que conseguimos, aprendémolo dos cinco Colexios que tiveron o valor de comezar con esta historia tan nosa que son as RURAIS.
- a tódas as Xuntas Directivas que nos apoiaron, difundindo a información, realizando un traballo extra moitas veces incómodo e excesivo.

E por último, con especial cariño quero dar as grazas:

- A todas as compañeiras do Comité Organizador que estiveron presentes en cada momento.
- Á Secretaría Técnica e personal Administrativo do Colexio que excederon as súas funcións en horas, traballo e esforzo.
- Ao Comité Científico que sen ningunha queixa soportou o esforzo que se lle exixía e a tensión que eu, ás veces, lles transmitín.
- Aos Talleristas, Ponentes, Coordinadores de mesas, Tradutores... que, tamén se excederon nas súas funcións.
- E, moi especialmente, quero agradecer a presenza dos VOLUNTARIOS que foron o soporte, o apoio humano, a delicadeza e, en definitiva, o reflexo certo da hospitalidade dunha terra como Galicia tan nosa e espero que tan vosa a partir de agora.

Os Talleristas, o Comité Científico e o Comité Organizador queremos realizar aquí unha pequena homenaxe a todos eles que, sen dúbida, foron o alma destas VI Xornadas.

E para terminar (esta vez xa de verdade) quero continuar cunha tradición que iniciou o Colexio de Castela-A Mancha nas V Xornadas, e que penso se debe manter. Pido, por favor, un aplauso cariñoso para o Coordinador do Comité Científico das V Xornadas e para a Presidenta do Comité Organizador das mesmas.

E con isto creo que podemos dar por clausuradas as VI XORNADAS DE SERVICIOS SOCIAIS NO MEDIO RURAL.

¡¡ A POLAS VII !!



DIPUTACION PROVINCIAL
L U G O

Servicio de Publicaciones