

València 13 de febrer de 2015

## Un estudi de la Universitat de València mostra les diferents polítiques de serveis socials dutes a terme en 20 municipis de l'Horta Sud entre els anys 2003-2012

**L'estudi estableix una sèrie de models de gestió de serveis socials municipals a partir de qui i com pren les decisions i les executa en l'administració local, i de la relació existent amb altres actors socials externs. Això no sols permet descriure i valorar millor les polítiques socials municipals, sinó també traslladar aquest instrument d'anàlisi a altres escenaris. I, a més, pot ajudar a entendre què hi ha en joc en processos de canvi i sobretot valorar què cal preservar i què cal millorar, en cada cas, dels equips tècnics que garanteixen un funcionament eficient.**

Entre els anys 2003 i 2012, la investigadora i professora de la Universitat de València Marcela Jabbaz realitzà un estudi sobre les diferents polítiques de serveis socials en 20 municipis de la comarca de l'Horta Sud. Per fer aquesta anàlisi, la investigadora del Departament de Sociologia va fer un total de 62 entrevistes a persones expertes i personal qualificat, així com a polítics i personal tècnic dels municipis, i ha comptat amb les dades que publica l'Institut Nacional d'Estadística (INE), l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE), l'anuari de La Caixa, l'Agència Eurostat i els pressuposts de les àrees de benestar de la Generalitat Valenciana i dels municipis estudiats.

L'estudi demostra que, si bé hi ha una normativa comuna i unes institucions similars, es produeix de fet una aplicació pràctica notablement divergent, vinculada amb la diferent cobertura i extensió de les prestacions socials, però sobretot amb el model de gestió que porta a terme cada municipi. En aquest article no sols s'aprofundeix en quins són els factors d'estructura que determinen aquesta aplicació tan diferent, sinó que, a més, s'aporta una classificació de les modalitats de gestió segons les quals s'afronten els problemes socials, amb les virtuts i els defectes de cada model. I això, a banda d'ajudar-nos a comprendre la política social municipal, permet fer un diagnòstic que pot facilitar la presa de decisions en situacions complexes com la de la crisi actual.

La professora Jabbaz ha creat un mapa on posiciona les distintes polítiques de serveis socials elaborat a partir de tres dimensions: el disseny de la política, l'execució programàtica vinculada al pla de govern compromès amb la ciutadania, i l'execució partidocràtica (la lluita política pel poder de l'administració pública). A més, ha considerat una sèrie de factors com la grandària i la forma en què s'estructura l'organització municipal i la relació amb l'entorn social. Com a resultat s'han obtingut dos vectors (de tècnic a polític i d'intern a extern), una relació de poder, un condicionament (l'orientació valorativa de la política social) i una conseqüència, és a dir, el grau de coordinació entre els diversos agents participants. El resultat és que l'article mostra la varietat existent en les polítiques de serveis socials a partir d'una tipologia construïda al voltant de les orientacions polítiques (programàtica i partidària) i als lligams que s'estableixen entre els ajuntaments, la ciutadania, el tercer sector i el mercat.

En funció del disseny de la política aplicada i la seua articulació amb actors externs, es pot parlar de dos tipus de models: el de transformació/institucionalització i el de participació cosmètica. Segons el vector polític, podem trobar el model populista i el de coalició inestable. Depenent del vector tècnic, trobem el model preventiu-pedagògic i l'articulat de participació social. Finalment, en funció del equip tècnic intern, tenim el model integral i el professional-focalitzat.

La proposta de l'autora és presentar models teòrics purs, que constitueixen eines que, per aproximació o distància, faciliten la comprensió dels casos reals. No obstant això, aquests models són construïts a partir de la investigació empírica, prenent alguns atributs de les polítiques municipals de serveis socials estudiades a la comarca de l'Horta Sud. Per aquest motiu, l'atribució de models a casos concrets que s'assenyalen a continuació han de prendre's en un sentit heurístic, global, ja que en cap cas coincideixen de forma completa els models teòrics amb els casos concrets.

Doncs així, es pot dir que els municipis de Picanya, Beniparrell, Albal i Alcàsser s'aproximen al *model programàtic integral*, un model bàsicament tècnic i intern que pretén donar resposta a les necessitats socials utilitzant tots els recursos tècnics disponibles de l'ajuntament per atendre les demanes amb un enfocament multidisciplinari. Aquest tipus de política social sol desenvolupar-se quan existeixen àrees de serveis dirigides per un únic cap jeràrquic que permet una fluïdesa entre les actuacions de les diferents seccions tècniques. L'eficàcia d'aquest model depèn de processos administratius simples i àgils que eviten la burocratització per poder donar resposta a la demanda en temps i forma.

Segons Marcela Jabbaz, “el model més comú de l'estudi és el que anomenem *programàtic focalitzat*, que és el que es troba als municipis d'Alfafar, Benetússer, Xirivella, Picassent, Paiporta, Silla, Quart de Poblet, Sedaví i Manises, i que es caracteritza per tenir una gran presència de direccions polítiques que mantenen una estricta supervisió sobre l'execució tècnica en cadascuna de les àrees de l'administració municipal”. En aquest model es combina descentralització tècnica (l'execució és exclusiva del personal tècnic), amb centralització política, perquè les estratègies es defineixen a través del pla de govern o programa de la legislatura política.

El municipi de Torrent, i també el d'Aldaia en menor mesura, presenta un model amb marcades connotacions socials i coordinades per personal tècnic. Es tracta del *model programàtic articulat de participació social*, que facilita a la població un major accés als recursos escassos com ara residències, pisos tutelats, centres ocupacionals, etc., i promou la participació ciutadana, dels agents socials, mitjançant xarxes, fòrums o comissions, coordinades pel personal tècnic de l'ajuntament. L'esperit d'aquesta modalitat és fer convergir els recursos socials disponibles a la localitat. Les comissions socials participatives són les que estableixen l'agenda de prioritats, que poden ser diferents de les proposades pels agents polítics de l'ajuntament.

Ben allunyat d'aquest model es troba l'anomenat *partidocràtic-populista*, estudiat al municipi de Massanassa. En general, emfatitza el desenvolupament de programes d'oci i de temps lliure. Aquest tipus s'orienta cap al sosteniment de l'elit política. Els tècnics reporten les seues accions als seus caps polítics i no es coordinen amb la resta de tècnics d'altres àrees. Segons Jabbaz, en aquest tipus de model “la ingerència política en les decisions tècniques és quotidiana i la població sol dirigir-se directament al polític per obtenir beneficis en la seua situació social”. Cada àrea de gestió és un espai feudal polític que actua amb independència dels altres, i es desenvolupa en un clima de tensió allunyat de les decisions tècniques més apropiades. En aquest model es pot dir que la sospita, la falta de confiança, l'escassa autonomia i la baixa motivació en l'exercici de les tasques professionals són la norma. La figura de l'alcalde és l'única que dota d'alguna coherència l'organització municipal.

A més, l'article descriu altres tipus de models, com el que ha imperat a l'Ajuntament de Catarroja, el *partidocràtic de coalició inestable*, que és una variant del programàtic articulat i que sol practicar-se quan l'elit de govern està integrada per una coalició de partits en un equilibri de poder. La lluita entre els regidors dels diversos partits produeix una falta de col·laboració entre els equips tècnics de les diverses àrees, així com una falta de confiança. En aquests casos l'objectiu del polític no sols és guanyar les eleccions, sinó també la lluita de faccions dins la seua mateixa coalició governant, perquè no hi existeix cap força que siga clarament hegemònica. La figura de l'alcalde perd pes polític, ja que pertany a una de les faccions en disputa, cosa que limita el seu poder per a donar coherència al sistema d'organització.

També cal destacar el *model preventiu-pedagògic*, on existeix una elevada coordinació entre el personal tècnic municipal i els centres escolars, com és el cas d'Alaquàs. El seu objectiu és la prevenció. S'assenta sobre la creació d'una xarxa de protecció a la infantesa que complementa, i en alguns casos substitueix, la institució familiar. La meta és aconseguir prevenir els problemes abans que apareguen. La contrapartida del model és l'excés de protecció pública i la transferència de responsabilitats familiars a l'àmbit institucional.

La investigadora creu que des del punt de vista pragmàtic es podria estar temptat a elegir un model a seguir com l'ideal, però no és tan senzill. Si s'adopta el preventiu-pedagògic, per intentar donar solucions abans que apareguen els problemes, cal no perdre de vista que es tracta d'un enfocament de política social unidimensional centrat en les famílies, mentre que les problemàtiques socials són multidimensionals. A més, el model articulat de participació social només l'ha vist desenvolupar-se en municipis de grandària mitjana, i si la participació no s'institucionalitza mitjançant una llei específica, pot quedar condicionat per factors polítics o econòmics.

Jabbaz conclou “que cada model aporta un element d'interpretació de la complexa realitat que es viu als municipis, però que de cap manera prescriuen receptes polítiques. Pensar amb models ens dona una visió sistemàtica en la qual el treball comunitari, el professional i el polític s'estructuren en funció d'una sèrie d'elements que són mútuament dependents entre si, però no existeix un únic i millor model de política social. Cada municipi l'elabora en funció d'una sèrie de factors de contingència i de la seua particular trajectòria institucional”.

Jabbaz, M. «La variedad de políticas de servicios sociales municipales: articulación institucional y comunitaria». *Revista Española de Sociología*, nº 22, 2014, p. 27-50

## Un estudio de la Universitat de València muestra las diferentes políticas de servicios sociales llevadas a cabo en 20 municipios de l’Horta Sud entre los años 2003-2012

**El estudio establece una serie de modelos de gestión de servicios sociales municipales a partir de quien y como se toman las decisiones y las ejecutan en la administración local, y de la relación existente con otros actores sociales externos. Eso no solo permite describir y valorar mejor las políticas sociales municipales, sino también trasladar este instrumento de análisis a otros escenarios. Y, además, puede ayudar a entender que hay en juego en procesos de cambio y sobretodo valorar que se ha de preservar y que hay que mejorar, en cada caso, de los equipos técnicos que garantizan un funcionamiento eficiente.**

Entre los años 2003 y 2012, la investigadora y profesora de la Universitat de València Marcela Jabbaz realizó un estudio sobre las diferentes políticas de servicios sociales en 20 municipios de la comarca de l’Horta Sud. Para hacer este análisis, la investigadora del Departamento de Sociología realizó un total de 62 entrevistas a personas expertas y personal cualificado, como a políticos y personal técnico de los municipios, y ha contado con los datos que publica el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Institut Valencià d’Investigacions Econòmiques (IVIE), el anuario de La Caixa, la Agencia Eurostat y los presupuestos de las áreas de bienestar de la Generalitat Valencia y de los municipios estudiados.

El estudio demuestra que, si bien hay una normativa común y unas instituciones similares, se produce de hecho una aplicación práctica notablemente divergente, vinculada con la diferente cobertura y extensión de las prestaciones sociales, pero sobretodo con el modelo de gestión que lleva a cabo cada municipio. En este artículo no solo se profundiza en cuales son los factores de estructura que determinan esta aplicación tan diferente, sino que, además, se aporta una clasificación de las modalidades de gestión según las cuales se afrontan los problemas sociales, con las virtudes y los defectos de cada modelo. Y eso, aparte de ayudarnos a comprender la política social municipal, permite hacer un diagnóstico que puede facilitar la toma de decisiones en situaciones complejas como la de la crisis actual.

La profesora Jabbaz ha creado un mapa donde posiciona las distintas políticas de servicios sociales elaborado a partir de tres dimensiones: el diseño de la política, la ejecución programática vinculada al plan de gobierno comprometido con la ciudadanía, y la ejecución participativa (la lucha política por el poder de la administración pública). Además, ha considerado una serie de factores como el tamaño y la forma en que se estructura la

organización municipal y la relación con el entorno social. Como resultado se han obtenido dos vectores (de técnico a político y de interno a externo), una relación de poder, un condicionante (la orientación valorativa de la política social) y una consecuencia, es decir, el grado de coordinación entre los diversos agentes participantes. El resultado es que el artículo muestra la variedad existente en las políticas de servicios sociales a partir de una tipología construida en torno a las orientaciones políticas (programática y partidaria) y a los vínculos que se establecen entre los ayuntamientos, la ciudadanía, el tercer sector y el mercado.

En función del diseño de la política aplicada y su articulación con actores externos, se puede hablar de dos tipos de modelos: el de transformación/institucionalización y el de participación cosmética. Según el vector político, podemos encontrar el modelo populista y el de coalición inestable. Dependiendo del vector técnico, encontramos el modelo preventivo-pedagógico y el articulado de participación social. Finalmente, en función del equipo técnico interno, tenemos el modelo integral y el profesional-focalizado.

La propuesta de la autora es presentar modelos teóricos puros, que constituyen herramientas que, por aproximación o distancia, facilitan la comprensión de los casos reales. No obstante, estos modelos son construidos a partir de la investigación empírica, tomando algunos atributos de las políticas municipales de servicios sociales estudiadas en la comarca de l’Horta Sud. Por este motivo, la atribución de modelos a casos concretos que se señalan a continuación deben tomarse en un sentido heurístico, global, ya que en ningún caso coinciden de forma completa los modelos teóricos con los casos concretos.

Así, se puede decir que los municipios de Picanya, Beniparrell, Albal y Acàsser se aproximan al *modelo programático integral*, un modelo básicamente técnico e interno que pretende dar respuesta a las necesidades sociales utilizando todos los recursos técnicos disponibles del ayuntamiento para atender las demandas con un enfoque multidisciplinario. Este tipo de política social suele desarrollarse cuando existen áreas de servicios dirigidos por un único jefe jerárquico que permite una fluidez entre las actuaciones de las diferentes secciones técnicas. La eficacia de este modelo depende de procesos administrativos simples y ágiles que evitan la burocratización para poder dar respuesta a la demanda en tiempo y forma.

Según Marcela Jabbaz, “el modelo más común del estudio es que llamamos *programático focalizado*, que es el que se encuentra en los municipios de Alfafar, Benetússer, Xirivella, Picassent, Paiporta, Silla, Quart de Poblet, Sedaví y Manises, y que se caracteriza por tener una gran presencia de direcciones políticas que mantienen una estricta supervisión sobre la ejecución técnica en cada una de las áreas de la administración municipal”. En este modelo se combina descentralización técnica (la ejecución es exclusiva del personal técnico), con centralización política, porque las estrategias se definen a través del plan de gobierno o programa de la legislatura política.

El municipio de Torrent, y también el de Aldaia en menor medida, presenta un modelo con marcadas connotaciones sociales y coordinadas por el personal técnico. Se trata del *modelo programático articulado de participación social*, que facilita a la población un mayor acceso a los recursos escasos como las residencias, pisos tutelados, centros ocupacionales, etc., y



promueve la participación ciudadana, de los agentes sociales, mediante redes, fóruns o comisiones, coordinadas por el personal técnico del ayuntamiento. El espíritu de esta modalidad es hacer converger los recursos sociales disponibles en la localidad. Las comisiones sociales participativas son las que establecen la agenda de prioridades, que pueden ser diferentes de las propuestas por los agentes políticos del ayuntamiento.

Alejado de este modelo se encuentra el llamado *partitocràtico-populista*, estudiado en el municipio de Massanassa. En general, enfatiza el desarrollo de programas de ocio y de tiempo libre. Este tipo se orienta hacia el sostenimiento de la élite política. Los técnicos reportan sus acciones a sus jefes políticos y no se coordinan con el resto de técnicos de otras áreas. Según Jabbaz, en este tipo de modelo “la injerencia política en las decisiones técnicas es cotidiana y la población suele dirigirse directamente al político para obtener beneficios en su situación social”. Cada área de gestión es un espacio feudal político que actúa con independencia de los otros, y se desarrolla en un clima de tensión alejado de las decisiones técnicas más apropiadas. En este modelo se puede decir que la sospecha, la falta de confianza, la escasa autonomía y la baja motivación en el ejercicio de las tareas profesionales son la norma. La figura del alcalde es la única que dota de alguna coherencia a la organización municipal.

Además, el artículo describe otros tipos de modelos, como el que ha imperado en el Ayuntamiento de Catarroja, el *partitodràtico de coalición inestable*, que es una variante del programático articulado y que suele practicarse cuando la élite de gobierno está integrada por una coalición de partidos en un equilibrio de poder. La lucha entre los regidores de los diversos partidos produce una falta de colaboración entre los equipos técnicos de las diversas áreas, así como una falta de confianza. En estos casos el objetivo del político no es solo ganar las elecciones, sino también la lucha de facciones dentro de su coalición gobernante, porque no existe ninguna fuerza que sea claramente hegemónica. La figura del alcalde pierde peso político, ya que pertenece a una de las facciones en disputa, lo que limita su poder para dar coherencia al sistema de organización.

También cabe destacar el *modelo preventivo-pedagógico*, donde existe una elevada coordinación entre el personal técnico municipal y los centros escolares, como es el caso de Alaquàs. Su objetivo es la prevención. Se asienta sobre la creación de una red de protección a la infancia que complementa, y en algunos casos sustituye, a la institución familiar. La meta es conseguir prevenir los problemas antes de que aparezcan. La contrapartida del modelo es el exceso de protección pública y la transferencia de responsabilidades familiares al ámbito institucional.

La investigadora cree que desde el punto de vista pragmático se podría estar tentado a elegir un modelo a seguir como el ideal, pero no es tan sencillo. Si se adopta el preventivo-pedagógico, para intentar dar soluciones antes de que aparezcan los problemas, no hay que perder de vista que se trata de un enfoque de política social unidimensional centrado en las familias, mientras que las problemáticas sociales son multidimensionales. Además, el modelo articulado de participación social solo lo ha visto desarrollarse en municipios de tamaño medio, y si la participación no se institucionaliza mediante una ley específica, puede quedar condicionada por factores políticos o económicos.

Jabbaz concluye “que cada modelo aporta un elemento de interpretación de la compleja realidad que se vive en los municipios, pero de ninguna manera prescriben recetas políticas. Pensar con modelos nos da una visión sistemática en la que el trabajo comunitario, el profesional y el político se estructuran en función de una serie de elementos que son mutuamente dependientes entre sí, pero no existe un único y mejor modelo de política social. Cada municipio lo elabora en función de una serie de factores de contingencia y de su particular trayectoria institucional”.

## **A study by the University of Valencia shows the different social services policy followed in 20 municipalities in L'Horta Sud region between 2003 and 2012**

**The study formulates a series of models for managing municipal social services based on how and by whom decisions are made and implemented in local governments, and on the relationship with external social actors. This not only allows us to better describe and evaluate local social policies, but also to transfer this analytical tool to other scenarios. And furthermore, it may help us understand what's at stake in processes of change and, especially, assess what to preserve and what to improve, in each case, in the support staff who ensure an efficient operation.**

Between 2003 and 2012, researcher and professor at the University of Valencia Marcela Jabbaz conducted a study on the different policies of social services established in 20 municipalities in the Valencian region of L'Horta Sud. For performing her test, this researcher from the Department of Sociology conducted a total of 62 interviews with experts and qualified staff, as well as with politicians and officers of the municipalities, and made use of the data published by the Spanish Statistical Office (INE), the Valencian Institute of Economic Research (IVIE), La Caixa bank in its yearbook, the Eurostat agency and the Welfare areas of the Generalitat Valenciana and of the municipalities studied.

The study shows that, although there are common rules and similar institutions, indeed the practical implementation is remarkably divergent, as a result of the different coverage and extension of social benefits, but especially of the management model applied by each town. This article not only delves into the structural factors that determine this very different implementation, but it also provides a classification of the management arrangements under which social problems are dealt with, including the strength and weaknesses of each model. And that, apart from helping us understand local social policy, serves as a diagnosis that can facilitate decision-making in complex situations like the current crisis.

Professor Jabbaz has created a map on which she places the different policies of social services, generated from three dimensions: the design of the policy, the programmatic implementation

linked to the government plan agreed with the citizens, and the partocratic implementation (the political struggle for the power of government). She has also considered a number of factors including the size of the local organisation and how it is structured, and its relationship with the social environment. As a result, she has obtained two vectors (from technical to political and from internal to external), a power relationship, a determining factor (the value orientation of social policy) and a consequence, i.e., the degree of coordination between the players concerned. Thus, the article shows the current variety of social services policies from a typology built around political orientations (programmatic and partisan) and the links established between municipal councils, citizens, the third sector and the market.

Depending on the design of the policy applied and its coordination with external players, one can speak of two types of models: the transformation/institutionalisation model and the cosmetic participation model. According to the political vector, we find the populist model and the unstable coalition model. Depending on the technical vector, we find the preventive-pedagogical model and the articulated model of social participation. Finally, according to the internal support staff, we have the comprehensive model and the professional-focused.

The author's proposal is to present pure theoretical models, which are tools that facilitate the understanding of actual cases, either by rapprochement or distance. However, these models are created from empirical research, taking some attributes from municipal social service policies studied in the region of L'Horta Sud. Therefore, the assignment of models to the specific cases indicated below must be taken in a heuristic global sense, since theoretical models do not completely match the specific cases.

Thus, it can be said that the municipalities of Picanya, Beniparrell, Albal and Alcàsser are close to the comprehensive programmatic model, which is an essentially technical internal model that seeks to respond to social needs by using all the technical resources available in the municipality to meet the demands from a multidisciplinary approach. This type of social policy is often implemented when there are areas of services directed by a single line manager, which allows the smooth flow between the actions of the different technical sections. The effectiveness of this model depends on simple and streamlined administrative processes that avoid bureaucracy in order to respond to demand in a timely manner.

According to Marcela Jabbaz, "the most common model in the study is the one called *programmatic-focused*, found in the municipalities of Alfafar, Benetússer, Xirivella, Picassent, Paiporta, Silla, Quart de Poblet, Sedaví and Manises, which is characterised by its large presence of political directors who strictly supervise the technical implementation in each of the areas of the municipal administration". This model combines technical decentralisation (implementation is exclusive to officers) and political centralisation, because the strategies are defined through the government plan or programme for the legislative period.

Torrent, and also Aldaia to a lesser extent, present a model with marked social connotations coordinated by officers. This is the *articulated programmatic model of social participation*, which grants the population greater access to scarce resources such as residential homes, supervised apartments, occupational centres, etc., and promotes participation of citizens, of



social players, through networks, forums or committees, coordinated by city council staff. The nature of this approach is to make the local social resources available converge. Participatory social committees define the list of priorities, which may be different from those proposed by the political actors in the city council.

Away from this model is the so-called *partocratic-populist model*, studied in the town of Massanassa. In general, it emphasises the implementation of leisure programmes. This type is geared towards sustaining the political elite. Officers report their actions to their political heads and do not coordinate with the rest of officers from other areas. According to Jabbaz, in this type of model "political interference in technical decisions is normal and people usually go directly to the politician to obtain benefits for their social situation". Each area is a feudal political space that acts independently of the others, creating a climate of tension far from the most appropriate technical decisions. In this model we can say that suspicion, lack of trust, lack of autonomy and low motivation in the exercise of professional tasks are the norm. The figure of the mayor is the only one that gives some coherence to the municipal organisation.

The article also describes other types of models, as that prevailing in the city of Catarroja, the *partocratic of unstable coalition*, which is a variation of the programmatic articulated and usually employed when the governing elite is composed of a coalition of parties on a balance of power. The struggle between the councillors of the various parties generates a lack of collaboration between the teams of officers in the different areas, as well as a lack of confidence. In these cases the goal of politicians is not only winning elections, but also the factional fighting within the governing coalition, because none of the forces is clearly hegemonic. The figure of the mayor loses political strength, since he or she belongs to one of the warring factions, thus limiting the mayor's power to give coherence to the system of organisation.

Also noteworthy is the *preventive-pedagogical model*, in which there is great coordination between municipal officers and schools, as in the case of Alaquàs. Its goal is prevention. It is based on the creation of a network of child protection complementing, and in some cases replacing, the family institution. The goal is to prevent problems before they arise. The counterpart to this model is excess public protection and the transfer of family responsibilities to the institutional level.

The researcher believes that from a pragmatic point of view one might be tempted to choose one as the ideal model to follow, but it is not that simple. If we adopt the preventive-pedagogical model to try to provide solutions before problems arise, we must not forget that this is a one-dimensional approach to social policy focused on families, while social problems are multidimensional. In addition, the articulated model of social participation has only been developed in medium-sized towns, and if participation is not institutionalised through a specific law, it may be made conditional on political or economic factors.

Jabbaz concludes that "each model brings an element of interpretation of the complex reality experienced in the municipalities, but in no way do they prescribe policy formulas. By thinking with models we get a systematic perspective of the structure of community, professional and

political work according to a number of elements that are mutually dependent on each other, but there is no single best model of social policy. Each municipality establishes its own on the basis of a series of contingency factors and their particular institutional path".