

# Universidad de Huelva

Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud  
Pública



**Los servicios sociales como política urbana en la gestión  
urbana. Un caso de estudio de la ciudad de Huelva**

**Memoria para optar al grado de doctor  
presentada por:**

**Rubén Calero del Valle**

Fecha de lectura: 13 de mayo de 2024

Bajo la dirección de los doctores:

Octavio Vázquez Aguado

Teresa González Gómez

**Huelva, 2024**





**Universidad  
de Huelva**

**Los Servicios Sociales como política urbana en la gestión urbana.**

**Un caso de estudio de la ciudad de Huelva**

**Rubén Calero del Valle**

**2024**



**Universidad  
de Huelva**

**Los Servicios Sociales como política urbana en la gestión urbana.  
Un caso de estudio de la ciudad de Huelva**

**Rubén Calero del Valle**

Programa de Doctorado:

Ciencias Sociales y de la Educación

Director Octavio Vázquez Aguado

Directora Teresa González Gómez

**2024**

“Si una ciudad se ocupa solamente de las necesidades vamos siempre a estar corriendo tras el problema, no habrá cambios. Pero si una ciudad se ocupa solamente de las potencialidades, un gran número de personas se va a ir del pueblo. Entonces cuando no hay recursos, y nunca hay recursos, en cualquier ciudad del mundo, la solución es encontrar una ecuación de corresponsabilidad”.

Jaime Lerner, 1997.

## **Agradecimientos**

En este espacio, me gustaría agradecer a todas aquellas personas que han contribuido en mayor o menor medida a la realización de esta tesis. De diferentes formas, cada persona ha aportado su granito de arena acompañándome en este viaje, siendo o no consciente de la importancia que ha supuesto para mí.

Agradezco:

Al director de tesis Octavio, por sus conocimientos y gran experiencia profesional. Ha conseguido orientar este trabajo, pese a la dificultad de la novedosa temática. Por encaminarme hacia la importancia de innovar en esta temática cuando no la comprendía o creía posible. Por su paciencia hacia mi persona y hacia mi falta de experiencia en esta ardua tarea de investigar.

A la directora de tesis Teresa, que ha dirigido por primera vez una tesis. Soy consciente de su esfuerzo en el perfeccionismo de su trabajo. Debe estar orgullosa de su trabajo, primera dirección de tesis y seguro que no la última. Agradezco sus valiosos conocimientos y consejos profesionales. También le agradezco despertar mi interés hacia la gestión urbana, motivarme en la investigación de la dimensión local y la importancia de la proximidad en las problemáticas sociales; y siempre desde la cercanía que la caracteriza como persona y profesional.

A mi compañera de vida y de viaje, Ana. Por su inmensurable escucha activa, empatía y apoyo proporcionados durante el proceso de elaboración de tesis y en el resto de ámbitos profesionales y personales. Ella, mejor que nadie, sabe por todo lo que he pasado en este camino doctoral. Gracias por ser mi timón, mi faro, mi guía, mi escudo y mi lanza. Por convertirme en mejor persona, por ofrecerme la posibilidad de compartir momentos con ella que hacen mi vida más amable y feliz, junto con la compañía de nuestra pequeña pelirroja revoltosa.

A mi padre por enseñarme la importancia de la resiliencia, por trasmitirme su espíritu de lucha, sus ideales como persona de clase trabajadora, por demostrarme lo dura que es la vida laboral en el campo y ayudarme a comprender la importancia de formarse académicamente. A mi madre por transmitirme sus ideales del “buen comer” que me motiva para tener mejores hábitos de alimentación, y así afrontar la tesis con energía. También por esas charlas de más de media hora que consiguen acercarme a mi pueblo y recordar mis orígenes, esa “proximidad de lo local”. Gracias a mi padre y madre, por

ayudarme a ser quien soy y especialmente por transmitirme la importancia de los cuidados. Gracias por todo.

A mis compañeras y compañeros de trabajo más cercanos y a mis amistades surgidas en Huelva, por intentar contagiarme su alegría y proporcionarme ánimos incluso cuando pensaba que no los necesitaba. Especial mención a Susana y Carolina. A mi compi de despacho Susana, pese a no serlo ya, sigo viéndola como tal. Los momentos vividos en el despacho 3.27 fortalecieron nuestra relación de amistad e hicieron de mí una persona con mayor salud mental y social. A Carolina, por ser mi “compigrupi”. Hemos compartido sudores y sufrimientos de gran valor cuantitativo y cualitativo, sin olvidar los buenos momentos vividos.

A las personas expertas y también a las profesionales de los servicios sociales, por sus aportaciones que han contribuido a respaldar este trabajo y a su finalización. Son personas que, de alguna manera, me han dedicado tiempo pese a sus “agendas apretadas”. Asimismo, agradezco al profesorado que me formó durante del grado de Trabajo Social. Especialmente a María José Gallego, pese a no conocerla en profundidad, me ha transmitido su pasión y entrega por la política en las clases de Política Social y del Estado del Bienestar. ¡Ojalá hubiera más docentes con esas cualidades!

Al profesorado sustituto que intenta compatibilizar el ámbito laboral con la investigación, pese a las dificultades que ello conlleva. No todo el alumnado de doctorado puede optar a un contrato FPU o similar. Mención especial para esas personas que no pueden disfrutar de dicho privilegio. El hecho de conocer estas experiencias ha contribuido a concienciarme y motivarme para finalizar la tesis. El hecho de no ser beneficiarios de contratos de investigación, no nos convierte en doctorandos menos prioritarios, con menos futuro o peores investigadores. Se tiene menos disponibilidad y energía, también se sufre mayores cargas de tareas y se invierte más esfuerzos para construir y finalizar la tesis doctoral, en numerosas ocasiones en detrimento de nuestra salud mental y social.

A aquellas personas que no creyeron en mí, por convertirme en una persona aún más cabezota y dotarme de más energía para seguir perseverando en el viaje de la tesis. Tengo que agradecerme muchas cuestiones y espero poder hacerlo algún día, pero voy a empezar a partir de hoy. Porque, aunque no he estado solo, “no hay peor enemigo que uno mismo”, y a veces nos boicoteamos más veces de las que nos imaginamos. Tengo que agradecerme a mí mismo la perseverancia que he tenido durante este viaje, por no rendirme en este

camino duro y apasionante de la investigación. Por progresar en lo personal y profesional y, por supuesto, no abandonar este extenso camino repleto de obstáculos, pero también de oportunidades.

GRACIAS.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

Índice de tablas .....	10
Índice de figuras .....	12
Resumen .....	13
Abstract .....	15
I. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	17
II. MARCO TEÓRICO .....	24
Capítulo 1. La política urbana y los servicios sociales como políticas públicas .....	24
1.1. Contextualización: la difuminación de la Administración pública .....	24
1.2. Gestión pública: concepto, instrumentos y características .....	25
1.3. La ética en la gestión pública: de la gestión tradicional a generar valor público .....	27
1.4. Evaluación de las políticas públicas .....	30
1.5. Debate sobre las políticas públicas: la implicación ciudadana .....	33
Capítulo 2. La gestión urbana y las políticas urbanas .....	37
2.1. Concepto y componentes de la gestión urbana .....	37
2.2. Normativa en gestión urbana: las competencias de los ayuntamientos en políticas urbanas .....	49
Capítulo 3. Los paradigmas y modelos de la gestión urbana .....	63
3.1. Concepto de modelo de gestión urbana .....	63
3.2. Tipología de modelos de gestión urbana .....	66
Capítulo 4. La política social de los servicios sociales .....	77
4.1. Normativa internacional sobre los servicios sociales .....	79
4.2. Normativa nacional .....	83
4.3. Normativa autonómica .....	86
4.4. Leyes autonómicas en materia de servicios sociales .....	87
Capítulo 5. La revisión sistemática de los servicios sociales y la política urbana .....	97
5.1. El predominio de las investigaciones centradas en las ciudades grandes .....	98
5.2. La influencia del urbanismo y los servicios sociales como servicio público .....	99
III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA .....	101

<b>Capítulo 6. Las preguntas y los objetivos de investigación.....</b>	<b>101</b>
<b>6.1. Preguntas de investigación .....</b>	<b>101</b>
<b>6.2. Objetivos del estudio .....</b>	<b>102</b>
<b>Capítulo 7. El diseño y desarrollo metodológico .....</b>	<b>104</b>
<b>7.1. Método de consulta o Delphi a expertos .....</b>	<b>105</b>
<b>7.2. Método de consulta a profesionales de los servicios sociales de Huelva .....</b>	<b>110</b>
<b>IV. RESULTADOS .....</b>	<b>125</b>
<b>Capítulo 8. La consulta a especialistas en política urbana y servicios sociales .....</b>	<b>125</b>
<b>8.1. Características de la política urbana en relación a los servicios sociales .....</b>	<b>126</b>
<b>8.2. Aportación de la política urbana a los servicios sociales .....</b>	<b>128</b>
<b>8.3. Elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales .....</b>	<b>130</b>
<b>8.4. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales .....</b>	<b>132</b>
<b>8.5. Valoración general y abierta. ....</b>	<b>135</b>
<b>Capítulo 9. La entrevista a profesionales de los servicios sociales .....</b>	<b>142</b>
<b>9.1. Los municipios .....</b>	<b>142</b>
<b>9.2. Resultados de la codificación y análisis del discurso .....</b>	<b>144</b>
<b>V. DISCUSIÓN.....</b>	<b>198</b>
<b>Capítulo 10. La discusión de los resultados .....</b>	<b>198</b>
<b>10.1. La necesidad de la gestión urbana y las políticas urbanas con participación y calidad .....</b>	<b>198</b>
<b>10.2. El cuestionado modelo de gestión urbana onubense .....</b>	<b>201</b>
<b>10.3. El deficiente rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual .....</b>	<b>203</b>
<b>10.4. Los principales recursos y métodos deficientes empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en Huelva.....</b>	<b>206</b>
<b>10.5. La carencia de ciudades donde los servicios sociales están presentes en su gestión urbana .....</b>	<b>210</b>
<b>10.6. La percepción de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva.....</b>	<b>212</b>

<b>10.7. Las propuestas para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana .....</b>	<b>214</b>
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>217</b>
<b>Capítulo 11. Las conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación.....</b>	<b>217</b>
<b>VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>221</b>
<b>VIII. MARCO NORMATIVO .....</b>	<b>230</b>
<b>IX. ANEXOS.....</b>	<b>234</b>
<b>Anexo I: Encuesta a especialistas de la política urbana y los servicios sociales .....</b>	<b>234</b>
<b>Anexo II: Autorización para la realización de la entrevista semiestructurada. ....</b>	<b>241</b>
<b>Anexo III. Guión de entrevista para profesionales de los servicios sociales en Huelva</b>	<b>242</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1. Enfoques de la gestión pública</b> .....	28
<b>Tabla 2. Cronología de leyes autonómicas de servicios sociales (1982-2023)</b> .....	88
<b>Tabla 3. Relación de los objetivos con las preguntas de investigación</b> .....	102
<b>Tabla 4. Relación de los objetivos de la investigación con los instrumentos metodológicos de la recogida de información</b> .....	104
<b>Tabla 5. Perfil de las personas expertas que participan en la consulta</b> .....	107
<b>Tabla 6. Población total de los municipios de la provincia de Huelva</b> .....	112
<b>Tabla 7. Muestra planteada para la realización de las entrevistas semiestructuradas</b> .....	115
<b>Tabla 8. Perfil de las 19 personas participantes en las entrevistas semiestructuradas</b> .....	118
<b>Tabla 9. Valoración media del bloque sobre las características de la política urbana respecto a los servicios sociales</b> .....	126
<b>Tabla 10. Valoración media de los ítems del bloque 1</b> .....	127
<b>Tabla 11. Valoración media del bloque de aportación de la política urbana a de los servicios sociales</b> .....	128
<b>Tabla 12. Valoración media de los ítems del bloque 2</b> .....	129
<b>Tabla 13. Valoración media del bloque de elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales</b> .....	130
<b>Tabla 14. Valoración media de los ítems del bloque 3</b> .....	131
<b>Tabla 15. Valoración media del bloque de incorporación conjunta</b> .....	133
<b>Tabla 16. Valoración media de los ítems del bloque 4</b> .....	133
<b>Tabla 17. Percepción sobre la inclusión de los servicios sociales como política urbana</b> ...	135
<b>Tabla 18. Propuestas de especialistas organizadas en ejes temáticos</b> .....	136
<b>Tabla 19. Ventajas e inconvenientes de la inclusión para la gestión urbana</b> .....	139
<b>Tabla 20. Total de códigos según niveles de enraizamiento y densidad</b> .....	144
<b>Tabla 21. Relación entre los bloques del guion de la entrevista y los códigos distribuidos por grupos</b> .....	146
<b>Tabla 22. Debilidades por enraizamiento y densidad</b> .....	151
<b>Tabla 23. Fortalezas de los servicios sociales por enraizamiento y densidad</b> .....	161
<b>Tabla 24. Diagnóstico local por enraizamiento y densidad</b> .....	170

<b>Tabla 25. Características de la incorporación conjunta, por enraizamiento y densidad .</b>	<b>181</b>
<b>Tabla 26. Consecuencias de la incorporación, por enraizamiento y densidad .....</b>	<b>187</b>
<b>Tabla 27. Propuestas de la incorporación, por enraizamiento y densidad .....</b>	<b>193</b>
<b>Tabla 28. Propuestas relacionadas con las dimensiones establecidas para la incorporación conjunta.....</b>	<b>196</b>

## Índice de figuras

Figura 1. Normativa internacional sobre servicios sociales .....	80
Figura 2. Normativa española sobre servicios sociales .....	84
Figura 3. Mapa de las Zonas Básicas de Servicios Sociales de la Diputación de Huelva.....	111
Figura 4. Mapa de los Centros Sociales de los Servicios Sociales de Huelva .....	112
Figura 5. Dimensiones propuestas para valorar la inclusión de los servicios sociales como política urbana .....	125
Figura 6. Mapa de la población total de los municipios de la provincia de Huelva.....	143
Figura 7. Red de códigos de las debilidades de los servicios sociales .....	152
Figura 8. Red de códigos de las fortalezas de los servicios sociales .....	162
Figura 9. Red de códigos de las debilidades y fortalezas de los servicios sociales, derivadas de la pandemia por la COVID-19 .....	169
Figura 10. Red de códigos de las consecuencias de la pandemia a nivel municipal .....	179
Figura 11. Características de la incorporación conjunta entre servicios sociales y políticas urbanas .....	182
Figura 12. Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Andalucía por administraciones (2019) .....	207
Figura 13. Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Huelva por administraciones (2019).....	208
Figura 14. Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Huelva por administraciones (2019).....	208

## **Resumen**

Esta investigación titulada “Los Servicios Sociales como política urbana en la gestión urbana. Un caso de estudio de la ciudad de Huelva”, supone una aproximación al rol de los servicios sociales como política urbana. Aunque los servicios sociales tengan presencia en las partidas presupuestarias municipales, se desconoce su protagonismo como política urbana en las agendas urbanas municipales. Este trabajo resulta innovador precisamente por abordar estas cuestiones obviadas en la literatura científica. Los puntos de partida han sido los factores que inciden en: política urbana y servicios sociales como políticas públicas, conceptualización de gestión urbana y análisis normativo comparativo entre gestión urbana y servicios sociales, así como una revisión sistemática de ambos conceptos.

Para conocer el rol de los servicios sociales como política urbana, se plantearon seis objetivos específicos. El primero, conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva. El segundo, identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual. El tercero, identificar los principales recursos y métodos empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva. El cuarto, identificar aquellas ciudades donde los servicios sociales estén presentes en su gestión urbana. El quinto, conocer la opinión de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva. Y sexto, diseñar y validar una serie de indicadores de forma consensuada para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana.

Para responder a esos objetivos se han empleado dos métodos: Delphi o consulta a expertos y consulta a profesionales de los servicios sociales. Con el fin de conocer si es factible o no la incorporación de los servicios sociales a las agendas urbanas, se ha empleado la consulta a expertos en servicios sociales y políticas urbanas. En este método de consulta han participado 10 personas con perfil de profesorado titular y/o catedrático que cuentan con una dilatada experiencia. En lo que concierne a la consulta a profesionales de los servicios sociales, se ha perseguido indagar en el rol de los servicios sociales en los respectivos municipios de Huelva que presentan más de 20 mil habitantes. El perfil de la muestra ha sido diverso y ha estado compuesto por 19 personas pertenecientes al equipo técnico (personal de servicios sociales) y al equipo político (concejales/as con competencias en el área de servicios sociales).

Los datos y la información recopilados mediante el Delphi, fueron plasmados en un cuestionario de escala tipo Likert con puntuaciones del 1 al 5 y analizados manualmente en Excel. En cambio, los datos derivados de la consulta a profesionales de los servicios sociales siguieron la Teoría fundamentada, y los discursos fueron analizados con un procedimiento manual de categorización y codificación del software ATLAS.ti. 23.1.2.

En los hallazgos obtenidos se evidencia que se necesitan modelos de gestión urbana que desarrollen políticas urbanas de calidad y carácter participativo, evitándose el carácter diluido de la división de competencias del gasto en servicios sociales, la desigual financiación del plan concertado, la visión benéfico-asistencial de los servicios sociales y su rol secundario/residual. Por ello, la consideración de los servicios sociales en la dimensión urbana local no existe como tal, sería posible con la reestructuración administrativa de los servicios sociales en torno a ayuntamientos y diputaciones. También con propuestas orientadas al desarrollo de las innovaciones sociales y la promoción de una cultura colaborativa entre los servicios sociales y la política urbana, mediante planes y estrategias territoriales con un fuerte compromiso social, donde la coordinación interdepartamental sea imprescindible como móvil de las agendas urbanas.

**Palabras clave:** políticas públicas, gestión urbana, política urbana, participación ciudadana, servicios sociales.

## **Abstract**

This research entitled "Social Services as urban policy in urban management. A case study of the city of Huelva", is an approach to the role of social services as urban policy. Although social services have a presence in municipal budgets, their role as an urban policy in municipal urban agendas is unknown. This research is innovative precisely because it addresses these issues that have been neglected in the scientific literature. The starting points were the factors that influence urban policy and social services as public policies, the conceptualisation of urban management and the comparative normative analysis between urban management and social services, as well as a systematic review of the literature on both concepts.

With these premises, six specific objectives were set out in order to understand the role of social services as urban policy. The first was to learn about the urban management model and urban policies in the city of Huelva. The second was to identify the role of social services within the current urban management model. Thirdly, to identify the main resources and methods used by the Local Administration to provide social services in the city of Huelva. Fourth, to identify those cities where social services are present in their urban management. Fifth, to find out the opinion of the different interest groups on the inclusion of social services in the urban management model of the city of Huelva. And sixth, to design and validate a series of indicators in a consensual manner for the future inclusion of social services in the urban management model.

Two methods have been used to meet these objectives: Delphi or expert consultation and consultation with social services professionals. In order to find out whether or not it is feasible to incorporate social services into urban agendas, experts in social services and urban policies were consulted. This consultation method involved 10 people with the profile of tenured professors and/or professors with extensive experience. With regard to the consultation of social services professionals, the aim was to investigate the role of social services in the respective municipalities of Huelva with more than 20,000 inhabitants. The profile of the sample was diverse and consisted of 19 people belonging to the technical team (social services staff such as social workers, social educators, psychologists, coordinators and technicians, etc.) and the political team (councillors with responsibilities in the area of social services).

The data and information collected through the Delphi were captured in a Likert-type questionnaire with scores from 1 to 5 and analysed manually in Excel. In contrast, the

data derived from the consultation with social service professionals followed the Grounded Theory and the discourses were analysed with a manual categorisation and coding procedure in the ATLAS.ti software. 23.1.2.

The findings show that there is a need for urban management models that develop quality and participatory urban policies that avoid the diluted nature of the division of competences of social services spending, the unequal financing of the concerted plan, combat the welfare vision of social services and their secondary/residual role. Therefore, the consideration of social services in the local urban dimension does not exist as such, it would be possible with the administrative restructuring of social services around town councils and county councils. Also with proposals aimed at the development of social innovations and the promotion of a collaborative culture between social services and urban policy, by means of territorial plans and strategies with a strong social commitment, where interdepartmental coordination is essential as a driving force behind urban agendas.

**Keywords:** public policy, urban management, urban policy, citizen participation, social services.

## I. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Son numerosas las investigaciones sobre temáticas centradas en los servicios sociales, el Trabajo Social u otras titulaciones relacionadas con dicho servicio público en particular, y centradas en la dimensión social en general. El Trabajo Social es una disciplina que se centra en las personas teniendo como finalidad trabajar con y para ellas garantizando su bienestar social. Esta disciplina ha velado siempre por los colectivos vulnerables y la mayoría de la población ubica por regla general al Trabajo Social en los servicios sociales comunitarios, como una disciplina meramente asistencialista, siendo ésta una visión reduccionista de paliar los problemas sociales. Evidentemente va más allá, pero la realidad es otra, en numerosas ocasiones se suele actuar cuando el problema ya ha ocurrido, sea por escasez de recursos o por otras circunstancias. Sin embargo, en otros ámbitos como el sanitario existe un mayor carácter de prevención a niveles primarios. Incluso la Organización Mundial de la Salud en su definición de salud contempla el aspecto social, junto al estado físico y mental. Esa dimensión social de la salud, queda infrarrepresentada en nuestro sistema sanitario, centrado principalmente en la dimensión física.

Esa escasa o nula representación de la dimensión social en la salud, es un ejemplo de las diferentes situaciones donde los servicios sociales quedan en un segundo plano. Existe infravaloración del Trabajo Social y también de los servicios sociales, y además estos son gestionados de forma diferente en comparación con otras políticas sociales como educación y sanidad. Estas cuestiones son planteadas por diferentes estudios (Garrido Juncal, 2020; Fantova, 2019; Alguacil Gómez, 2012; Antón, 2012) o comparativas presupuestarias realizadas recientemente en 2022 por la Agencia Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales.

Mientras que los sistemas de protección social de educación y sanidad son gestionados fundamentalmente a nivel autonómico, los servicios sociales son gestionados a nivel local. Entonces, ¿tienen en cuenta las administraciones locales la relevancia de los servicios sociales a nivel municipal? A grosso modo podríamos decir que sí. Por una parte, debido a que se encargan de la gestión de los servicios y la distribución de los mismos, entre otras funciones. Y, por otra parte, constituye uno de los cuatro pilares del Estado de Bienestar. Sin embargo, la realidad es otra, los servicios sociales no gozan de “ciertos privilegios” como en los casos de educación y sanidad. Estos sistemas de

protección cuentan con un mayor recorrido legislativo y consolidación normativa, e incluso tienen una legislación a nivel estatal.

Pero esas no son las únicas barreras. También desde hace bastantes décadas las administraciones locales han velado, o intentado velar, por las necesidades de la ciudadanía, dándoles prioridad a necesidades inmediatas y en el contexto de la gestión urbana. La mayor parte de las gestiones urbanas realizadas por las administraciones locales han estado supeditadas a cuestiones estrictamente económicas como las obligaciones provenientes de la Unión Europea, los recortes presupuestarios impuestos desde el Gobierno central y autonómico, entre otros; y sobre áreas de especial interés para la Unión Europea como la sostenibilidad y energía, movilidad y transporte, infraestructura y espacio público, etc. Las instituciones públicas no han sido las únicas que han priorizado las necesidades urbanas desde la inmediatez y el ámbito económico, también los intereses del sector empresarial han ido orientados a dichas cuestiones.

¿Pero dónde podemos situar a los servicios sociales en todo este complejo sistema de intereses empresariales, gubernamentales, políticos y sociales, o simplemente no tienen cabida en la gestión urbana? El rol de los servicios sociales en la gestión urbana ha quedado relegado en un segundo plano. La ciudadanía, en su sentido amplio, es la principal beneficiaria de la gestión urbana, pero no siempre su opinión es considerada para las cuestiones relacionadas con la gestión urbana. La participación ciudadana resulta necesaria e imprescindible, especialmente en contextos de absentismo participativo en las urnas y/o contextos donde puede existir descontento ciudadano hacia la toma de decisiones políticas de la ciudad.

Este trabajo tiene su origen en el Trabajo de Fin de Máster realizado en 2017 sobre el modelo de gestión urbana de Huelva que suscitó tales interrogantes que culminaron con la pretensión de redirigir la temática hacia el papel de los servicios sociales en la gestión urbana. Es por ello que, desde una visión holística de la ciudad, se presenta como retos incluir los servicios sociales municipales en el modelo de gobernanza de las ciudades. Tomar como referente la ciudad de Huelva y partiendo del conocimiento de las realidades de los municipios de la provincia que ostentan las competencias de gestión en materia de servicios sociales, mediante el respaldo de especialistas en las temáticas de gestión urbana y en servicios sociales.

Este proyecto nace para cubrir el vacío literario sobre el rol de los servicios sociales como política urbana. Si bien es cierto que los servicios sociales forman parte de las partidas

presupuestarias de las agendas municipales, aún no se conocen estudios respecto a su protagonismo en la gestión urbana. De hecho, previamente se ha realizado una revisión sistemática para corroborar la inexistencia de literatura sobre las políticas urbanas en relación a los servicios sociales. La tesis doctoral pretende, por tanto, aportar un enfoque novedoso y ofrecer bases ontológicas respecto a los servicios sociales.

Este espacio, aún sin explorar, supone el propósito de esta investigación. Se pretende conocer en qué medida los servicios sociales se pueden incluir en la gestión urbana como una política urbana. Implica una nueva línea de investigación respecto al planteamiento ontológico de los servicios sociales. Además, con el estudio de caso de la ciudad de Huelva, se ha recopilado los datos y la información relativos a municipios de la provincia y así conocer sus realidades urbanas en relación con los servicios sociales. Primero se comenzará con la conceptualización de la gestión urbana, sus características y marco normativo. Posteriormente se establecerán las corrientes de la política urbana que influyen en el rol de los servicios sociales en la agenda urbana. Acto seguido, se realizará un acercamiento al panorama normativo de los servicios sociales y, de este modo, se determinará el reconocimiento de los servicios sociales como política urbana, todo ello para encontrar las posibles coincidencias de la política urbana con respecto a los servicios sociales.

Otra cuestión sin explorar reside en las personas que han participado en el trabajo de campo. Esta investigación se sustenta en la percepción de las personas expertas o especialistas en servicios sociales y política urbana, y en el personal de los servicios sociales junto a una serie de representantes políticos (en referencia a concejalías) adscritos al área municipal de servicios sociales. Por un lado, se destaca la inexistencia de escalas o cuestionarios preestablecidos respecto al protagonismo de los servicios sociales en la agenda urbana, de ahí la necesidad de abordar el tema sondeando a las personas expertas. Por otro lado, cabe reseñar que el personal de los servicios sociales y las concejalías competentes, se encuentran inmersos y desbordados en la cotidianidad de sus funciones, en muchas ocasiones absorben los trabajos que realizan otros servicios públicos, otras áreas municipales o políticas urbanas implantadas en la ciudad.

Por todos estos motivos se desarrolla esta investigación, con el propósito de cubrir esas carencias y limitaciones en torno a las nociones de política urbana y servicios sociales. Esta tesis doctoral se organiza en 11 capítulos distribuidos en nueve bloques. El primer bloque es enfocado a la presentación de la investigación, configurado bajo la justificación

y disposición de la estructura de la tesis. Estas dos cuestiones constituyen la base para el inicio de este trabajo. Se detalla la disposición del soporte documental que presenta este trabajo, y la justificación del tema elegido o exposición de motivos bajo criterios de interés científico desde la perspectiva urbana, social y de los servicios sociales. En definitiva, se presentan las pautas o el diseño seguidos para el desarrollo y elaboración de este proyecto de investigación.

El segundo bloque comprende cinco capítulos (capítulos 1-5) que desarrollan el marco teórico. En este bloque se localizan las bases teóricas de los conceptos y criterios de análisis para el objeto de estudio. El capítulo 1 supone el inicio del marco teórico, donde se desarrolla la conceptualización de la política urbana y los servicios sociales como políticas públicas y la relevancia de su adecuada gestión. Se profundiza en la gestión pública en base a cinco cuestiones fundamentales: primera, la difuminación de la Administración pública; segunda, la conceptualización, los instrumentos y las características de la gestión pública; tercera, la ética en la gestión; cuarta, la evaluación de las políticas públicas; y quinta, el debate existente en torno a las políticas públicas y la implicación ciudadana. Este capítulo 1 pretende ofrecer los condicionantes más relevantes que afectan a las políticas públicas. En ese sentido, la política urbana y los servicios sociales, como políticas públicas, se ven afectadas por dichos condicionantes y de ahí el interés que se inicie en el marco teórico por dicha cuestión.

El capítulo 2 se adentra en la gestión urbana y las políticas urbanas. Por una parte, se aborda la conceptualización de la gestión urbana desde diferentes enfoques, así como sus componentes: ciudad, espacio urbano, políticas de gestión urbana, gobernanza y actores. Por otra parte, se abarca la base normativa, de implementación y competencial desde los tres niveles de gobierno (nacional, autonómico y local), relativas a las competencias de los ayuntamientos en gestión urbana. A nivel nacional, el articulado relevante en gestión urbana lo contempla la Constitución Española de 1978, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana refundida en 2015. A nivel autonómico, se identifican el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía de 2021. Cabe mencionar que en estas leyes no se alude directamente al concepto de gestión urbana y se centran principalmente en materia urbanística. Y por último, a nivel local, se describen los principales planes urbanísticos, territoriales y estratégicos del municipio de Huelva. La importancia de este capítulo 2 radica en definir las competencias de las administraciones

locales en materia de gestión urbana. Las administraciones locales son las competentes en dicha materia y constituyen los marcos de referencia para el objeto de análisis de este trabajo. Por tanto, estos entes locales constituyen uno de los principales protagonistas de la gestión urbana junto a otros actores.

El capítulo 3 continúa abordando la gestión urbana, adentrándose en sus paradigmas y modelos. Se inicia con una delimitación del concepto de modelo de gestión urbana desde diferentes perspectivas y remitiendo al protagonismo de los planes estratégicos de políticas urbanas y a las agendas urbanas. Seguidamente, se definen los modelos de gestión urbana en base a dos corrientes principales: la neoliberal y la comunitaria o más participativa. El desarrollo de este capítulo 3 se debe a la necesidad de comprender cómo las ciudades y sus servicios públicos se verán afectados de diferente forma según los planes estratégicos y las agendas urbanas implementadas, además de los modelos de gestión urbana que desempeñen las administraciones locales.

El capítulo 4 contiene el marco normativo de la política social de servicios sociales. En la normativa internacional existe la falta de consenso hacia una ley general de servicios sociales y la conceptualización en sí de dicha política social, aunque existe una serie de normas internacionales que amparan el sistema público de servicios sociales. A nivel nacional, existen básicamente dos marcos jurídicos en España: la Constitución Española de 1978 y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, del mismo que existe en materia de gestión urbana. Esta última ley, se desarrolla en relación con la gestión urbana. A nivel autonómico, existe dos leyes básicas en Andalucía: Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 y la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010. También se realiza una comparativa cronológica de las diferentes normativas autonómicas en materia de servicios sociales y se desglosa la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En ese capítulo 4, se pretende conocer el marco normativo regulador de los servicios sociales para comprender las debilidades y fortalezas del Sistema Público de Servicios Sociales.

Para terminar con el segundo bloque, se aterriza en el capítulo 5. Este capítulo se centra en un artículo de revisión sistemática de servicios sociales y política urbana. Se describen los principales resultados de dicho trabajo, realizándose un acercamiento a los conceptos de política urbana y servicios sociales con la finalidad de recopilar, indagar y sintetizar la evidencia cualitativa, cuantitativa y mixta respecto a esta relación. Además, este trabajo implica indagar en la existencia o no de otras revisiones focalizadas en ambas temáticas.

De hecho, la inexistencia de dichas revisiones sistemáticas afianza más nuestra idea de indagar en la inclusión de los servicios sociales como política urbana.

El tercer bloque comprende dos capítulos. En el capítulo 6 se formulan las preguntas de investigación y los objetivos de la investigación. Y en el capítulo 7, se detalla el proceso empírico de la tesis en base a dos fases. En una primera fase, se recopiló la información para conocer la percepción de 10 personas expertas sobre la idoneidad de incorporar los servicios sociales a la agenda urbana. Y la segunda fase ha concluido con el desarrollo de 19 entrevistas respecto a la relación del binomio servicios sociales - política urbana en los diferentes municipios de Huelva. Igualmente, se detalla el análisis y la recogida de datos procedentes del método de consulta o Delphi a personas expertas y del método de consulta a los profesionales de los servicios sociales. Se desglosa cada uno de los objetivos marcados, el tamaño del universo muestral, el instrumento de consulta empleado, y cómo se han analizado los diferentes datos y la información mediante Excel y el software específico de análisis ATLAS.ti. 23.1.2. El procedimiento seguido durante cada una de las fases metodológicas, ha perseguido cumplir con los criterios de idoneidad y en coherencia con las preguntas de investigación planteadas y los objetivos marcados de la tesis. Por un lado, con el método de consulta o Delphi a personas expertas ha pretendido averiguar si es factible o no la incorporación de los servicios sociales a las agendas urbanas, mediante un instrumento de consulta dirigido a personas expertas en política urbana y servicios sociales. Y, por otro lado, el método de consulta a los profesionales de los servicios sociales ha indagado en el rol de los servicios sociales en los diferentes municipios de Huelva con más de 20 mil habitantes.

Concluido el planteamiento del trabajo de campo y procesamiento de los datos recopilados, se aborda el cuarto bloque referente a los resultados obtenidos a consecuencia del diseño metodológico establecido. Este bloque comprende los capítulos 8 y 9, ubicándose los hallazgos según el método de consulta utilizado y la estructura de los instrumentos confeccionados. El capítulo 8 detalla las valoraciones globales y concretas derivadas del análisis cuantitativo realizado en cada una de las dimensiones del cuestionario implementado: las características de la política urbana en relación a los servicios sociales, la aportación de la política urbana a los servicios sociales, los elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales, la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales, y la valoración general y abierta. En este capítulo 8 se evidencia que la consideración de los servicios sociales en la

dimensión urbana local no se plantea como algo utópico, debido a que implicaría plantear la reestructuración administrativa en torno a los ayuntamientos y las diputaciones. En el capítulo 9, se argumentan los indicios derivados del análisis cualitativo realizado a partir de la codificación y el análisis del discurso de las entrevistas, en base a tres ejes fundamentales: el diagnóstico general de los servicios sociales (debilidades, fortalezas y aquellas derivadas de la pandemia provocada por la Covid-19), el diagnóstico local (sinergia entre los servicios sociales y la política urbana, rol de los servicios sociales como política urbana, recursos de las administraciones locales y consecuencias derivadas de la pandemia), y la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales (características, consecuencias y propuestas). El capítulo 9 evidencia la visión benéfico-asistencial de los servicios sociales, su rol secundario en la gestión urbana y las repercusiones positivas de la incorporación.

Después del cuarto bloque, se da paso al quinto que aglutina el capítulo 10. Contiene una serie de argumentos críticos planteados por cada uno de los objetivos del trabajo, asimismo dichos argumentos sustentan la discusión de los hallazgos en coherencia con el marco teórico, así como las preguntas de investigación planteadas. Para finalizar, el sexto bloque comprende el capítulo 11. Presenta el contenido sobre las conclusiones extraídas de la investigación a partir de las reflexiones acontecidas de todo el trabajo realizado. Además, versa sobre las limitaciones y futuras líneas de actuación, a grosso modo, en base al planteamiento de un modelo que reproduzca las propuestas planteadas y la ampliación de la perspectiva de la investigación.

Finalmente, los tres últimos bloques abarcan las referencias bibliográficas empleadas (séptimo bloque), las referencias normativas (octavo bloque) y en el noveno bloque los tres anexos incluidos (encuesta, autorización para la entrevista y guion de la entrevista).

## II. MARCO TEÓRICO

Este bloque contiene cinco capítulos que pretenden adentrarse en el entramado teórico del objeto de estudio de esta investigación. Desde lo general, se comienza con la conceptualización de la política urbana y los servicios sociales como políticas públicas (capítulo 1), después se profundiza en la conceptualización y marco normativo de la política urbana (capítulos 2-3) y de los servicios sociales (capítulo 4), para terminar con la revisión sistemática de ambas nociones (capítulo 5).

### Capítulo 1. La política urbana y los servicios sociales como políticas públicas

El compromiso político más allá del marco normativo y de la configuración de los servicios sociales como política pública y social. Ese compromiso debe ir orientado al desarrollo de la ciudadanía, desde el fomento de la participación ciudadana y del resto de derechos ciudadanos, sin obviar el derecho a la ciudad. En esa línea, los servicios sociales pueden contribuir a la gestión urbana y al propio urbanismo desde una gestión integral para la ciudadanía, tal y como pretendemos.

Por tanto, el rol de los servicios sociales como política pública va marcado por tres cuestiones fundamentales: derecho a la participación de la ciudadanía, los recursos técnicos y la Administración. Según Martínez-Martínez (2017, p. 123), “es a lo máximo que se puede aspirar, y aún esta aspiración parece de difícil alcance por el momento, tanto en nuestro sistema de servicios sociales como en el conjunto de las políticas públicas españolas”. De las tres cuestiones, el siguiente contenido va a focalizarse en la Administración Pública y participación ciudadana, con el objeto de indagar en sus roles para el análisis de las políticas públicas y que influyen como tal a los servicios sociales.

#### 1.1. Contextualización: la difuminación de la Administración pública

El concepto de Administración puede tener diferentes connotaciones desde diferentes perspectivas, independientemente del punto de vista teórico o práctico. Por tanto, se plantean dificultades para consensuar el objeto de estudio. También el gran carácter diverso y difuso de la Administración pública y su actividad, así como su abordaje a las diferentes actuaciones y problemas, han servido de base para los diferentes enfoques y disciplinas que entienden de dichas cuestiones sobre la Administración pública (Mariñez, 2011).

El origen de la Administración pública proviene de la ciencia política, desde sus inicios se desarrolla intrínsecamente con las pautas fundamentales de dicha disciplina (Henry,

2001). No obstante, Subirats (1991) puntualizó que ciencia política y ciencia de administración no han sido demasiado relacionadas debido al dominio del derecho administrativo en la Administración pública, así como en su funcionamiento y organización. En ese sentido, durante bastante tiempo la ciencia política ha quedado relegada a un segundo plano de la realidad administrativa y de los “productos” del poder.

Otra difuminación de la Administración pública, se presenta en relación a los límites entre sus niveles y entre lo público y privado. Las consecuencias de esta falta de delimitación se trasladan a sensaciones de ingobernabilidad o sobrecarga del gobierno (Mariñez, 2011) o incluso a la existencia de malos desempeños con un posible origen en la subordinación de los intereses públicos a los privados (Bertranou, 2019). Del mismo modo, siguiendo a Mariñez, (2011), esas cuestiones aumentan paulatinamente las convicciones sobre la escasa adecuación del complejo administrativo, planteadas para un modelo estatal caracterizado por su fuerte carácter preventivo desde el intervencionismo estatal. En la actualidad, ese complejo administrativo es transformado en uno más grande y singular, con prestaciones de servicios y gran protagonismo en la contención del gasto público.

En el caso del autor Subirats (1991), el principal problema de la Administración pública puede localizarse en el modelo organizativo racional-legal desde el funcionamiento del derecho administrativo con sus respectivos problemas. Las consecuencias se traducen en tensiones entre quienes gestionan programas o políticas de servicios públicos, repercutiendo en el consenso con los diferentes actores sociales. Para explicar los aspectos relacionados con las instituciones jurídico-administrativas desde una perspectiva holística, resulta necesario construir estructuras científicas que garanticen la explicación de su génesis y funcionamiento. Siguiendo la misma línea, Mariñez (2011) argumenta que el derecho administrativo ha impregnado a la Administración pública española y continental, considerándola como un mero conjunto de órganos y personas con el objeto de aplicar la ley.

## **1.2. Gestión pública: concepto, instrumentos y características**

La autora Febres-Cordero (2011, p.179) ofrece una definición de gestión pública desde el marco de la globalización. Es concebida también como Administración pública, entendiéndose como el “conjunto de organizaciones que realizan la función administrativa y la gestión del Estado y de los entes públicos, con personalidad jurídica” desde los ámbitos nacional, regional o local. El fin es satisfacer el bienestar colectivo y los intereses públicos. Las competencias de estas funciones las ostenta el poder ejecutivo,

centradas en la gestión de bienes y servicio estatales y proporcionar la información requerida. Además, los servicios deben ser apropiados y prestados con continuidad para garantizar el bienestar colectivo, en consonancia con la jurisdicción concreta y adaptada a cada caso.

El concepto de gestión pública tiene una finalidad concreta, intenta conciliar las técnicas propias de la gestión del sector privado con aquellas consideraciones concretas del sector público como la lógica política del funcionamiento administrativo, sus “productos”, rendimiento, perspectivas interdisciplinarias y de aplicación profesional. Todo ello centrado en la acción desde un proceso de aprendizaje social cambiante y continuo que requiere de adaptación de objetivos y medios para, en definitiva, mejorar los poderes públicos y solventar los problemas de colectivos (Subirats, 1991).

Pero esa concepción global de la gestión pública debe materializarse en las administraciones locales y no sólo teniendo como protagonistas los sectores público y privado. La gestión pública local debe considerar como premisas fundamentales la participación amplia y el consenso de todos los colectivos de la ciudad (la ciudadanía en su conjunto), con responsabilidad y coherencia. Igualmente se debe garantizar la transparencia y la toma de decisiones de la ciudadanía para que puedan ser las políticas públicas consideradas como legítimas, a raíz de las discusiones y los debates generados (Febres-Cordero, 2011).

En cuanto a los instrumentos de la gestión pública, las políticas públicas deben ser analizadas junto a los casos y técnicas concretas con idea de que sea exitosa la gestión pública. No se puede obviar la ética en la gestión para la ciudadanía, en lo que respecta a hacer de la Administración lo más transparente y comprensible, participativa a todos los niveles, alcanzándose unas mayores cuotas democráticas. En ese sentido, cabe destacar los problemas políticos para definir el análisis de las políticas públicas con respecto a las siguientes características esenciales (Subirats, 1991):

- Las políticas públicas se centran sólo en el proceso de toma de decisiones y en dinamizarlas, desde la racionalidad y el poder.
- Todo ello afecta a las instituciones del Estado.
- Cada política pública posee diferentes niveles administrativos con intercambios de recursos o compromisos durante las fases del proceso de su creación.

- Las políticas públicas conllevan interacciones entre lo público y los grupos representativos de intereses durante las diferentes fases.
- Se caracterizan por tener disposiciones con cierta perspectiva de futuro.
- Hay que señalar el carácter legitimador de cada actuación pública, de cara al “interés general” sin obviar la dinámica interactiva (Pollitt et ál, 1979).

### **1.3. La ética en la gestión pública: de la gestión tradicional a generar valor público**

En la teoría, la Administración pública se presenta como una organización estructurada, organizada, ordenada y con un funcionamiento basado en procedimientos; permitiendo controlarse de esta manera durante cualquier momento, aunque en la práctica es muy distinta. La aplicación real está llena de ficción, peculiaridades o excepciones que crean una dualidad en la estructura, caracterizándola como disfuncional pero simultáneamente haciendo que consiga funcionar (Subirats, 1991).

No son pocas las ocasiones en las que se acumulan fracasos gubernamentales con origen en comportamientos ilegales de los agentes públicos que poco tienen que ver con la descripción teórica. Los motivos de los fracasos pueden deberse principalmente a problemas de mala gestión, incertidumbre, negligencias o a la falta de capacidad institucional, también a que los intereses públicos pueden quedar subordinados a los privados. Una posible solución sería conocer y aprender sobre el alcance y los efectos de la intervención de política pública, desde el seguimiento y la evaluación y así aprender y mejorarla (Bertranou, 2019).

La legalidad que impregna el derecho administrativo a la Administración pública, a la que se aferra el funcionariado público para el cumplimiento de las normas, se considera ética pública. Por consiguiente, cualquier gobierno hace “lo correcto” si la aplica desde el sentido de la responsabilidad, la atención, el servicio y la justicia para la ciudadanía; en definitiva, la integridad de la burocracia (Mariñez, 2011). No obstante, Peters (2006) destaca una distinción en torno a roles activo y pasivo de la democracia. El mínimo garantizado por la burocracia es un tratamiento igualitario para toda la ciudadanía y la inspiración de valores democráticos apropiados.

En ese sentido, la ética pública va más allá del cumplimiento de las normas desde la burocracia. También se basa en un compromiso con la ciudadanía, de ahí su relevancia en la gestión de los bienes y servicios públicos, y en concreto en la gestión urbana. Pero Mariñez (2011) considera que los comportamientos éticos en la gestión pública no

siempre han sido unidireccionales en sus enfoques, la realidad de las Administraciones públicas se ha caracterizado por seguir las siguientes tres tendencias que pueden visualizarse en la tabla 1:

- Gestión pública tradicional: el Estado regula la vida social y la sociedad civil obedece por la legitimación del voto. Por tanto, el interés público es definido por políticos y burócratas desde un modelo formal y jerárquico.
- Gestión pública de nueva gestión pública: satisfacer a las personas usuarias con servicios públicos eficaces, siguiendo el grado de cumplimiento de los resultados que justifican los recursos o procedimientos empleados.
- Gestión pública con creación de valor público: se inicia con los mandatos y se enfocan en los resultados desde el impacto, ampliándose el grado de desempeño del gobierno y guiando el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. En definitiva, enlazar libertad individual y civil con la autoridad legítima estatal desde un proceso de participación democrática clave.

**Tabla 1**

*Enfoques de la gestión pública*

	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva gestión pública</b>	<b>Generación de valor público</b>
<b>Enfoque principal</b>	Cumplimiento de mandatos	Satisfacción de usuarios. Eficiencia, eficacia en los servicios	Respuesta a ciudadanía y personas usuarias
<b>Interpretación del “interés público”</b>	Definido por políticos o personas expertas	Agregado de preferencias individuales, evidenciadas por elecciones en el mercado	Preferencias públicas en deliberaciones en la arena política
<b>Modelo dominante de <i>accountability</i></b>	Hacia arriba, formal, jerárquico	Hacia arriba, por medio de contratos de desempeño	Múltiple, interactivo
<b>Sistema de entrega preferido</b>	Jerárquico	Privado o público con gestión distante	Múltiple
	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva gestión pública</b>	<b>Generación de valor público</b>

<b>Instrumentos principales</b>	Gestión de insumos	Gestión de insumos y productos	Gestión de servicios, satisfacción, resultados, confianza, legitimidad del gobierno
<b>Rol de la participación ciudadana</b>	Voto por representantes gubernamentales	Voto por representantes gubernamentales, uso de encuestas de satisfacción	Multifacética
<b>Metas gerenciales</b>	Respuestas a autoridades políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuestas a la ciudadanía/usuarios, confianza y legitimidad

Fuente: Kelly et ál (2002).

Dependiendo de estas tres visiones, la ética pública será diferente. La que cobra especial interés es la visión de Valor Público basada en un conjunto de factores como la legalidad, responsabilidad sobre los resultados, la legitimación por los hechos y la resolución de los problemas. Todo ello apostando por el diálogo con grupos de interés mediante la interacción con los mismos y, por ende, satisfacer las necesidades sociales para contribuir con el rendimiento institucional dentro de la legitimidad de la ética pública (Mariñez, 2011).

Es determinante otorgarle estabilidad a lo político mediante la definición de la agenda pública que aglutine lo social, político y económico. Especialmente aunar esfuerzos entre los aspectos políticos y económicos, para que estos no sean desligados de los políticos y al mismo tiempo no se desliguen de los sociales. De ahí que el foco de la discusión de la agenda pública se centre en la concreción de las políticas públicas y la participación de los agentes sociales en su proceso de elaboración, toma de decisiones responsabilidad y voluntad de colaboración (Pastor, 2010; Lahera, 2002).

Desafortunadamente el enfoque eficientista, economicista y gerencialista que ha seguido la Administración pública en torno a los recursos financieros y humanos, así como de la prestación de servicios, ha contribuido a que se le considere tradicionalmente interesada en cuestiones de poder. La burocracia tiene el interés y dispone de ese poder que ejerce sobre la acción política desde diferentes perspectivas, aunque no siempre coincidan: en flujos de información, control de servicios que se distribuyen, presiones para conseguir recursos mediante concesiones o respaldos políticos (Subirats, 1991).

En consecuencia, por una parte, se requiere de impulsar acuerdos que garanticen negociar y encauzar los conflictos de interés contradictorios entre los diferentes agentes sociales y así el consenso se convierta en el mejor aliado (Lahera, 2002). Por otra parte, considerando todas las peculiaridades, limitaciones y difuminaciones de las Administraciones Públicas, se tiene que plantear un nuevo escenario. Dicho escenario debe ser caracterizado por un nuevo enfoque de política o *policy* desde una perspectiva multidisciplinar, y así orientarla hacia las problemáticas y sus respectivos contextos (Lasswell, 1951).

#### **1.4. Evaluación de las políticas públicas**

Con idea de elaborar una política pública de calidad, desde el consenso de todos los agentes sociales y partiendo desde un enfoque multidisciplinar, la importancia de evaluación de las políticas públicas resulta evidentemente necesaria.

La evaluación de políticas es un subconjunto de la familia más general de reformas administrativas o de gestión pública, además de representar los intentos de reconstruir la relación entre actividad estatal y ciudadana (Acuña et ál., 2016).

Para el Ministerio de Administraciones Públicas de España, el concepto de evaluación hace referencia al conjunto de tareas y/o procesos sistemáticos de observar, analizar e interpretar una intervención pública (norma, programa, plan o política pública), con la finalidad de conseguir un exhaustivo juicio valorativo desde las evidencias. Siguiendo a Bertranou (2019, p.155) “la evaluación implica un proceso que indaga sistemáticamente la intervención que realiza una actividad pública sobre la realidad social, con el objeto de generar un conocimiento que facilite luego la mejora de esta actividad en términos de eficacia, eficiencia y equidad”. La evaluación debe ser útil para todas las partes implicadas en las políticas públicas: gobernantes, gestores y ciudadanía en general (Salazar Vargas, 2009).

Autores como Dunn (2018) hacen hincapié en los valores éticos, en un carácter valorativo de la evaluación. Por otra parte, no se debe obviar que la evaluación se enfoca tanto en los resultados como en los procesos, siempre centrada en solventar un problema social (Bertranou, 2019) definido por Salazar Vargas (2009, p.24) como “un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada”. Mientras que Leca (2003, p.165), concibe la evaluación como “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tienen que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que

buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones”. En esa línea, evaluar supone confrontar la validez de un determinado proceso y, por ende, el proceso, la metodología y los índices de la evaluación de las políticas públicas deben ser singulares e inherentes de la Administración pública y diferentes a los empleados por la Administración privada (Salazar Vargas, 2009). Incluso evaluar las políticas desde diferentes dimensiones, como en el caso concreto de las políticas urbanas, que deben ser evaluadas desde las dimensiones social, económico, ambiental, cultural, educativo, etc. (Salamaña, 2012).

En definitiva, en la evaluación de políticas públicas se debe de “revisar lo que hacemos, cómo los hacemos y para qué lo hacemos”. Esto caracteriza como imperfecto el enfoque en los diseños y modos de intervención, así como su implementación. Para ello, conocer y aprender el alcance y los efectos de la intervención pueden ser acciones que reduzcan la incertidumbre y las prácticas insuficientes (Bertranou, 2019, p.154).

La evaluación tiene diversas funciones, pero la más relevante puede ser ofrecer información con respecto al grado de desempeño de las políticas públicas (Dunn, 2018). Otras funciones de la evaluación pueden encontrarse divididas en dos áreas: la toma de decisiones y su proceso y además del aprendizaje organizacional.

También existen una serie de criterios de la funcionabilidad de las políticas públicas que se enfocan siempre en la utilidad social de la evaluación de políticas públicas: el grado de efectividad para conseguir el valor final, grado de adecuación entre el objetivo logrado y la solución de la problemática pública, grado de equidad considerado para distribuir los beneficios y costos sin obviar el grado de satisfacción real de la ciudadanía. Estos criterios de funcionabilidad, siguen una serie de principios en torno a la evaluación de las políticas públicas (Salazar Vargas, 2009):

- a. Se identifica como actividad concreta y con propia identidad.
- b. Es una actividad institucional, parte de un proyecto político de gobernabilidad, gobernanza, modernización e innovación administrativa.
- c. Se enfoca al diseño y a la aplicación, desarrollo y finalización de intervenciones públicas.
- d. Constituye un proceso que atiende simultáneamente a dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión).

- e. Se caracteriza por ser una herramienta estratégica y prospectiva.
- f. Tiene carácter pluralista, con diferentes grupos de interés.
- g. Presenta la finalidad última de mejorar el servicio mediante una mayor efectividad (eficiencia y eficacia) del sector público.

Considerando, tales principios sobre la evaluación de políticas, se pueden encontrar semejanzas con la investigación académica. No obstante, con una llamativa diferencia, que debe generarse desde las organizaciones públicas (y no gubernamentales) con el objeto de emplear los nuevos conocimientos al progreso de las intervenciones públicas (Bertranou, 2019).

Antes de responder al interrogante de cómo evaluar una política pública, se debería partir del reconocimiento de ciertas limitaciones del proceso (Acuña et ál., 2016): un primer desafío es la atribución (adecuada adjudicación de una consecuencia a la política y a los elementos de su estrategia de intervención, aislándolos de aquellos que no lo constituyen). Un segundo reto es la proliferación de enfoques y pluralismo de estrategias, diseño, metodologías y planteamiento de la ejecución que ha generado diferentes interpretaciones de los resultados de la evaluación. Y el tercer desafío, es focalizar la atención en la escasa interdependencia que tienen unas políticas con otras, un desafío que se extiende y gana visibilidad.

Siguiendo a Salazar Vargas (2009), para evaluar las políticas públicas existen como mínimo seis formas diferentes de hacerlo: 1) confrontando los objetivos con los medios empujados a su disposición, 2) cotejar los resultados, 3) seguir como principio la eficiencia, 4) considerar el impacto, 5) recopilar las satisfacciones de la ciudadanía y 6) evaluar la participación (combinando al personal experto, a la Administración pública y ciudadanía).

Otros autores hacen hincapié en la relevancia de la legitimidad en la evaluación de las políticas públicas. Además, debe de tener independencia con respecto a los factores políticos, ser de calidad garantizándose con un conjunto de mecanismos (estándares que guíen la evaluación, reporte de resultados, capacitar personal, etc.), así como la confianza generada por las autoridades públicas, su excelencia técnica, el rigor en su diseño y ejecución y ser útil para gestores públicos y gestión ciudadana para ofrecer respuestas a las diferentes problemáticas sociales (Acuña et ál., 2016).

Se ha destacado la importancia de la evaluación de las políticas públicas durante todo este punto debido a la estrecha relación con su análisis, de hecho, la evaluación forma parte del análisis (Salazar Vargas, 2009). Para Dunn (2018), el análisis de las políticas públicas se concibe como una metodología para configurar problemas y buscar las soluciones con la ayuda de cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación.

En consecuencia, para evaluar una política pública se opta por analizar las políticas públicas, en el sentido de realizar un estudio de aquellas para formular nuevas e implementarlas. Es una práctica repetitiva y con carácter práctico que involucra al sistema político (donde se toman las decisiones), al administrativo (quien las ejecuta) y al social (beneficiadas o perjudicadas por dichas acciones); tres sistemas donde resulta necesario considerar tanto el proceso global como las peculiaridades entre ellos. En esa línea, analizar las políticas tiene un carácter explicativo y académico, pero también intenta mejorar paulatinamente la gestión (Salazar Vargas, 2009).

Al igual que para la investigación científica, realizar un adecuado análisis de la política pública consiste en examinar datos, crear normas para argumentar junto a una configuración intelectual hacia el discurso público. Incluso el desacuerdo en el proceso, influye en el debate y configuración de las políticas (Majone, 1997). Existen cuatro premisas fundamentales que constituyen los cimientos del análisis de las políticas públicas (Salazar Vargas, 2009):

- a. El sistema administrativo como actor importante y fundamental de cierta autonomía y estructura poliárquica con el poder se caracteriza por relaciones de interdependencia entre el sistema político y la sociedad.
- b. Se debe analizar los procesos complejos configurados en común.
- c. El análisis de políticas se centra en la eficiencia económica pero además va más allá centrándose en cuestiones sociales y políticas.
- d. La legitimidad de la Administración pública deriva del sistema político y de los servicios públicos que presta (Subirats, 1991; Maríñez 2011).

### **1.5. Debate sobre las políticas públicas: la implicación ciudadana**

El poder, la influencia y el negociar no deben impregnar exclusivamente el debate y la argumentación en la elaboración de políticas. Por un lado, la argumentación para el desarrollo de juicios morales y la elección de políticas, resulta primordial para quienes

gobiernan y la propia ciudadanía. Por otro, la discusión pública es un mecanismo movilizador de conocimiento, experiencia e interés de personas o colectivos que se centran en problemáticas concretas (Majone, 1997). Se trata del planteamiento de revisar lo que se hace, el modo de hacerlo y el propósito (Bertranou, 2019), es decir, adaptar el modo de resolver las problemáticas hacia finalidades específicas, con la participación de todas las partes implicadas (Pastor, 2010).

No puede olvidarse la incorporación de la participación ciudadana en la dimensión política del modelo de gestión pública urbana denominado desarrollo urbano integrado, en la Carta de Leipzig (Castrillo et ál., 2014). Aunque existe una dificultad característica de la evaluación de las políticas precisamente por la diversidad de las normas admisibles, así como la diversidad de perspectivas, resulta esencial el debate y la confrontación de ideas en una sociedad plural (Pastor, 2010; Majone, 1997). Se destaca, por tanto, el valor que puede aportar la ciudadanía en la configuración de las políticas públicas en general (Aguilar, 1996) y en las políticas urbanas en particular, tal como se ha ido desarrollando en el cuerpo teórico de esta investigación.

Quienes participan se sienten estimulados para adaptar sus interpretaciones y modificar sus valores a consecuencia de la persuasión recíproca. En este sentido, la discusión puede concebir resultados positivos en contraste con los métodos tecnocráticos o autoritarios de creación de políticas. No obstante, el debate debe tener regulación para no derivar fácilmente en una discusión sin fin o conducir a violencia, enfrentamientos desmotivadores. Por ello, los organismos han institucionalizado la deliberación pública en los campos legislativo, electoral, administrativo y judicial, desde el fruto de siglos de experiencia de debate y discusión de las diferentes problemáticas; y de esta forma evitar el obstruccionismo (Majone, 1997).

Ornés (2014) argumenta las ideas de Vallmitjana para destacar la presencia de la legitimidad social e institucional, transparencia y eficiencia en la política pública y en última estancia en la ciudad, pero además debe estar la ética pública (Mariñez, 2011). Otro aspecto clave en el debate, además del reconocimiento de la legitimidad de las diferentes perspectivas, es tratar de conseguir un adecuado nivel de acuerdo más allá de la suma de evaluaciones aisladas, un entendimiento común de las diferentes perspectivas (Majone, 1997).

Una política pública no debe ser el resultado de la intervención de un individuo, sino producto de la interacción de un conjunto de personas implicadas. Estas personas, interdependientes entre sí, individualmente pretenden dirigir la red hacia sus intereses o prioridades, singularizando el proceso con dosis de imprevisibilidad y complejidad (Grau et ál., 2008).

La argumentación de Aguilar (1996) también coincide, afirmando que en una política pública debe intervenir en la toma de decisiones muchas personas implicadas junto a las administraciones públicas, desde la preparación y el condicionamiento hasta darle forma y desarrollarla. En esa línea, la gobernanza sugiere apertura hacia la complejidad y un mayor pluralismo en la creación y el desarrollo de políticas públicas con negociación constante entre diferentes grupos de interés o personas implicadas a distintos niveles o ámbitos (Grau et ál., 2008).

La legitimación social (Ornés, 2014), ética pública (Mariñez, 2011), el entendimiento común desde diferentes perspectivas (Majone, 1997), así como la red de interacciones entre los diferentes implicados (Grau et ál., 2008) facilitan un mejor desempeño de las políticas públicas y especialmente las dirigidas a colectivos vulnerables. Estas dependen de gran variedad de factores como la posibilidad de acceder al conocimiento o evidencias y cómo implicarse en la toma de decisiones, con la escasa posibilidad de participar desde el ejercicio de seguimiento y evaluación (Bertranou, 2019).

En el campo de los servicios sociales, como política pública, tiene un sistema que no tiene un horizonte claro o delimitado en cuanto a la participación ciudadana. Las políticas públicas suelen destacar por su diseño vertical en la toma de decisiones, para confrontar problemas de la ciudadanía, y el sistema de servicios sociales es una política pública más afectada por dicho motivo (Berrios et ál., 2015). No obstante, no podemos obviar la influencia de las transformaciones a nivel político y económico sobre los derechos sociales fundamentales, tanto en su génesis como en su implementación. En esta línea, se implementan innovadoras formas de gobernanza como respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Este contexto es propiciado por el Trabajo Social, desde la propia génesis de la disciplina hasta el desarrollo y la garantía de los derechos sociales (en colaboración con otras disciplinas afines) (Barranco, 2009).

En la actualidad, aparece una demanda paulatinamente creciente por compatibilizar la democracia representativa con la democracia participativa o directa y la participación

ciudadana en la gestión de políticas públicas en general y sociales en particular. Por ello, han ido creciendo las experiencias participativas y de políticas enfocadas en el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, concretamente en el ámbito local. En esa línea, aparece la nueva gobernanza como intento de involucrar a la ciudadanía en las políticas públicas en coordinación, cooperación y horizontalidad con los agentes políticos y sociales. Generalmente, los problemas políticos son transversales, por ello, además de la involucración y cooperación de los diferentes agentes sociales, también se incrementa la necesidad de coordinación interinstitucional (Pastor, 2010).

Asimismo, en general las políticas públicas siguen siendo modeladas por diferentes factores entre los cuales destaca los principios y la lógica de la Administración gerencial caracterizados por la racionalidad técnico-burocrática. Por una parte, las agencias gubernamentales son las responsables de la toma de decisiones debido al financiamiento y regulación de las políticas públicas. Por otra parte, las decisiones locales quedan en manos del personal gestor y profesionales de equipos interdisciplinarios donde profesionales del Trabajo Social destacan. En consecuencia, se recalca la relevancia del ámbito local donde se implementan las políticas públicas y destaca su proximidad (Ribeiro et ál., 2017).

Existen algunas propuestas de autoras sobre la estructura administrativa municipal. La autora Aguilar-Idáñez (1994) realiza una propuesta en el campo de los servicios sociales, centrada en la acción social municipal que se caracteriza por una aportación del 5% del presupuesto municipal al área con las competencias habilitadas en servicios sociales y definiendo dichas competencias mediante algún tipo de acuerdo o resolución municipal. Esto garantizaría la específica organización legislativa de la estructura administrativa básica, donde las funciones de dichos departamentos municipales se focalizarían básicamente en la atención a problemáticas sociales realizándose complementariamente la atención individual y familiar y atención comunitaria.

## Capítulo 2. La gestión urbana y las políticas urbanas

### 2.1. Concepto y componentes de la gestión urbana

Existen diferentes versiones del concepto de gestión urbana y que, dependiendo del contexto histórico, sufren cambios significativos. Una posible definición podría ser la siguiente: “La gestión urbana como la articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) que configuran un proceso global para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, a los fines de satisfacer las necesidades de bienes de consumos individuales y colectivos de los distintos sectores de la población” (Villadiego, 2012, p. 35).

En el caso de la autora Febres-Cordero (2011, p.187), otorga un especial énfasis a la gestión urbana en el ámbito local y la define “como un conjunto con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario el objetivo inmediato a nivel territorial local o más específicamente la ciudad”.

En ese sentido, la gestión urbana a nivel local implica reconocer y valorar a los diferentes actores sociales e institucionales como constructores de la ciudad, considerando sus diferentes intereses pese a ciertas dificultades de conciliación; condición vinculada directamente con sus atributos principales de legitimidad social e institucional, transparencia y eficiencia (Vallmitjana, 2008). Siguiendo a Orellana et ál (2012, p.77), es definida como “aquellas decisiones que desde el municipio, en forma directa o indirecta, transforman el espacio local e impactan en la calidad de vida de sus residentes y usuarios”.

En la década de los noventa, la gestión urbana es entendida como la estructuración de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos y naturales) configurados en un proceso global con la finalidad de enfrentarse a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad. En definitiva, la gestión urbana constituía toda aquella gestión que tratara de satisfacer las necesidades de bienes de consumos individuales y colectivos de los diferentes sectores de la población (Herzer y Pérez, 1993).

El concepto y la práctica de la gestión urbana han sufrido bastantes cambios desde su origen, y no siempre ha estado vinculada al desarrollo urbano, sino al desarrollo económico y al uso y aprovechamiento del suelo. Diversos autores y autoras han criticado paulatinamente esa versión restrictiva de gestión urbana debido a la rígida configuración y la ineficaz gestión desarrollada por parte de las administraciones locales. Esa rigidez,

en las últimas décadas, se ha modificado sustancialmente, ampliándose y desarrollándose para abarcar asuntos y problemas que tradicionalmente no formaban parte del quehacer profesional en esta materia (Jordán et ál., 2003).

Partiendo de las definiciones planteadas de gestión urbana, se puede extraer un conjunto de elementos cambiantes y moldeados como producto de la gestión urbana. Con la finalidad de indagar en ese concepto, para el análisis se rescatan e incorporan una serie de conceptos interrelacionados y abordados en la literatura científica desde diferentes perspectivas, según el modelo de gestión urbana (modelo neoliberal de *Smart City* y modelo participativo o comunitario, así como sus respectivas extensiones). Previamente, se va a profundizar en elementos de la gestión urbana como los siguientes: ciudad, espacio urbano, políticas públicas y políticas de gestión públicas, gobernanza y actores.

### **2.1.1. La ciudad y el espacio urbano en la gestión urbana**

El primer elemento de análisis en la gestión urbana a considerar es el de ciudad, contexto donde los gobiernos locales desarrollan las políticas urbanas. El sociólogo urbano Urrutia (1999) considera que para entender el concepto de ciudad se debe partir desde el análisis de cuatro acepciones: la ciudad como sistema ecológico, como expresión y forma cultural, sistema socio-espacial y comunidad política, y como unidad de consumo colectivo y escenario de lucha de clases.

En cuanto a la definición del concepto, existe una amplia amalgama de ellas desde diferentes corrientes teóricas. La ciudad, desde el punto de vista de la Teoría General de Sistemas, no se restringe al concepto de espacio público para la gestión urbana. Desde esta visión, la ciudad es entendida como “un complejo ecosistema de elementos o partes conectadas, donde las actividades humanas están enlazadas por comunicaciones que interactúan en la medida que dicho sistema evoluciona y se transforma” (Fernández, 1997, p. 61). En la misma línea, Blanco y Subirats (2012, pp. 19-20) desarrolla el concepto de ciudades como “entidades social, cultural y económicamente dinámicas”.

Desde la teoría del interaccionismo simbólico (Blumer, 1986), se concibe la ciudad como un conjunto de construcciones mentales, socialmente compartidas, que otorgan sentido a la experiencia. En ese sentido, las experiencias cotidianas de la ciudadanía nutren esos términos imaginarios llenando los vacíos cognitivos y adquiriendo conciencia no sólo de lo pasado, sino también del futuro y presente (Baeza, 2003). En esa misma línea, Borja

(2004) defiende la ciudad como un espacio político donde es posible la expresión de voluntades colectivas, para la solidaridad e incluso el conflicto.

No obstante, la ciudad fue considerada como un espacio de oportunidad económica hasta bien pasada la mitad del siglo XX y por tanto como concepto cargado de una visión neoliberal debido a dos razones fundamentales: la primera, la estrategia desplegada sin la intervención del Estado consistía en suprimir las formas de vida populares en las áreas urbanas del centro de la ciudad. La segunda, en las últimas décadas la propia Administración pública ha reproducido dicha estrategia de connotaciones neoliberales bajo el pretexto de regeneración urbana mediante el desarrollo sostenible. Dependiendo de las coyunturas históricas-políticas, partido(s) político(s) que configura(n) los gobiernos locales, períodos de recesión económica, etc.), la gestión urbana puede orientarse a la conservación y reestructuración de la ciudad consolidada, aunque ese escenario de rehabilitación simbólica se ha traducido en detrimento de las poblaciones residentes sustituidas por otras de mayores recursos (Castrillo et ál., 2014).

Para comprender el concepto de ciudad, resultan necesarias dos acciones: primero, identificar los cambios de un mundo en permanente transformación. De esta forma, se pueden definir estrategias que involucren y reconozcan tanto a la ciudadanía y visitantes, como a instituciones, gobiernos locales o quienes invierten y compiten en la ciudad para transformar el suelo urbano. Especialmente aquellas estrategias dirigidas a contemplar el mayor número de agentes posibles y contemplando todas las dimensiones de la ciudad. La segunda acción se trata de concretar objetivos realistas y ser capaz de responder a las expectativas y necesidades de sus actores y así tener la posibilidad de renovar e innovar a nivel de sus potencialidades y atractivos para poder competir (Ornés, 2014).

Desde la sociología urbana clásica, autores como Weber y Pahl entienden que el espacio urbano constituye uno de los componentes más relevantes de los sistemas de redistribución de recursos de la ciudad, fundamentalmente debido a tres implicaciones: la primera, el espacio es un importante factor de análisis que refleja la desigualdad social; la segunda, no es considerado determinista ya que el reparto de recursos urbanos depende de los individuos mejor posicionados; y la tercera, que el conflicto de dicha distribución es inevitable en cualquier sociedad (Urrutia, 1999).

El espacio urbano es constituido por el suelo tanto de dominio público como de dominio privado, por tanto, lo público y lo privado guardan relación especialmente con las técnicas

de ordenación urbanística. Los espacios públicos se caracterizan principalmente por la configuración en una red continua que se extiende en todo el área de la ciudad. Esta red de espacios públicos tiene funciones: conectar el área urbana y su entorno territorial, facilitar canales de comunicación dentro de la ciudad, modificar el paisaje urbano mediante diversas formas de articulación y focalización, crear espacios de representación y de identificación social, facilitar las redes de servicios urbanos, entre otras (Esteban, 2011).

La relación conceptual entre espacio público y ciudad no es exclusivamente espacial, puesto que la experiencia de la ciudadanía respecto al espacio público es relevante para construir y valorar el sentido del concepto de lo público. No se trata exclusivamente de entender la ciudad como espacio de coexistencia, sino también de convivencia y disfrute de lo público, entendiéndola con significado personal y estableciendo una relación de empatía con el entorno urbano, donde prima lo social (Saldarriaga, 1997).

Por tanto, el espacio público tiene una visión amplia que debe contemplar numerosas esferas como política, salud, medio ambiente, economía, educación, ciudad, etc. (Rabotnikof, 2010). También puede alterarse, cuando permuta su naturaleza pública a privada, convertirse en un espacio donde los recursos públicos empleados parecen privados, potenciándose lo privado, “lo abierto se cierra”, la inclusión y accesibilidad se discriminan, y aparece la falta de transparencia (Merino, 2010).

La última década se ha caracterizado por anteponer la configuración espacial de la ciudad ante las dinámicas sociales. Desde justificaciones fundadas en el pensamiento liberal, se ha centrado el foco de atención en delimitar el espacio privado del mercado y de la sociedad civil y el espacio público del poder estatal (Delgado, 2014). Desde la visión jurídica territorial, ese concepto de espacio público se concibe como aquel espacio de titularidad pública o con garantías de accesibilidad universal, contando con la posibilidad de utilizarse e instalar las actividades que van a realizarse en él (Borja, 2001).

En conclusión, se han extraído diferentes enfoques analíticos para la discusión del concepto de espacio público y ciudad. Los autores han centrado la discusión relacionando ambos conceptos desde un enfoque jurídico-territorial (Borja, 2001; Delgado, 2014), conceptualizando la ciudad desde una perspectiva sistémica y dinámica (Fernández, 1997; Febres-Cordero, 2011; Ornés, 2014) o con una visión ideológica (Baeza, 2003) o con el énfasis en la participación ciudadana (Saldarriaga, 1997; Borja, 2004; Montaner,

2012; Ornés, 2014). Todos estos enfoques parecen tener un horizonte común, la ciudad y el espacio público son conceptos influenciados entre sí, en constante transformación e indispensables para la gestión urbana.

### **2.1.2. Las políticas de gestión urbana**

Siguiendo con el análisis de los elementos involucrados en la gestión urbana, se indaga en uno de los principales instrumentos de la gestión urbana que puede confundirse con otro instrumento de gestión más genérico, la política pública.

Existe una estrecha relación entre los conceptos de política de gestión urbana y política pública. Este último, según González Medina (2012), constituye un conjunto de toma de decisiones y de implementaciones que, mediante un proceso de hacer y también de no hacer, ha sido generado en el marco de procedimientos, organizaciones gubernamentales y en el marco institucional. En la misma línea argumentativa, Velásquez (2009, p. 167) define la política pública integrando en el concepto su carácter solucionador o preventivo de determinados problemas: “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”

No obstante, desde hace más de una década, la gestión pública y las técnicas de gestión en el ámbito de las administraciones públicas pueden presentar una visión demasiado restrictiva, pero su enriquecimiento depende de una mejor información, descentralización, reforzando los espacios de responsabilidad de servicios de línea, de redefinir el rol de los servicios comunes o tangenciales, y explicar las funciones y responsabilidades (Subirats, 1999).

Otro inconveniente de la peculiar centralización de gobiernos locales en la gestión urbana, junto a profesionales de la arquitectura y urbanismo, es la confusión conceptual entre políticas de gestión urbanas y políticas urbanísticas para determinar el uso del suelo (Blanco y Subirats, 2012). En cuanto a las políticas de gestión urbana también son denominadas por algunos autores como políticas urbanas. Desde las instituciones europeas como la Comisión Europea y el Consejo de Europa, se considera la necesidad de construir una Política Urbana Europea desde el cooperativismo europeo. Esto implicaría un mayor protagonismo de las ciudades y de los gobiernos locales, aunque

siguiendo la intensificación de la globalización económica y la hegemonía del neoliberalismo. En esa línea, el protagonismo local es orientado fundamentalmente al diseño y a la implementación de estrategias que refuercen la competitividad económica local en el contexto de la globalización económica.

Por otra parte, en las últimas décadas lo sustentable se ha ido extendiendo a la Política Urbana Europea. Supone una paulatina consolidación de un patrimonio urbano comunitario, involucrando la evolución del concepto de desarrollo sostenible. Como elementos que caracterizan la Política Urbana Europea encontramos dicha vinculación y el carácter metodológico mediante el diseño y la implementación de los procesos de desarrollo urbano (González Medina, 2012). En este contexto y desde hace aproximadamente una década, se ha revitalizado la importancia del gobierno local para entender lo que le afecta a la ciudadanía e intervenir para solucionarlo desde las dimensiones social, económica, política y cultural. Se pretende argumentar la idea de mantener un marco común europeo de políticas locales en Europa (Subirats, 1999).

Uno de los principales argumentos considerados en la literatura científica por teóricos de la gestión urbana (Fernández, 1997; Rabotnikof, 2010; Febres-Cordero, 2011; Ornés, 2014; Fernández-Güell, 2015; Blanco y Subirats, 2012), es considerar las políticas urbanas como exitosas desde el abordaje multidisciplinar y por ajustarse constantemente a nuevas demandas. Las políticas urbanas exitosas integran múltiples campos como mercado de trabajo, planeamiento del espacio, hábitat, vivienda, sustentabilidad del medio ambiente, seguridad, movilidad, economía, cultura y políticas de inclusión social.

En definitiva, ese éxito o esa efectividad derivan de cómo una política urbana ponga énfasis en la vida urbana y en las funciones de las áreas urbanas. No se puede obviar el que un manejo efectivo de la política urbana depende de la gobernanza o más bien la buena gobernanza.

### **2.1.3. La gobernanza**

Una de las principales razones por las que cobra importancia el rol de los gestores urbanos en la ciudad reside en el propio espacio urbano. Tal y como se ha comentado, el espacio urbano es un factor de análisis para la comprensión de la desigualdad social por ser el lugar donde se produce una distribución desigual de los recursos de la ciudad. Por ello, los gestores urbanos pueden ser un importante actor que solvete las problemáticas urbanas. En esa línea, la organización del espacio es una cuestión política, en definitiva,

de gobernanza, e imprescindible para la comprensión de las políticas urbanas (Urrutia, 1999).

En las décadas de los 60 y 70, la gobernanza aparece como problema político bajo la noción de gobernabilidad. Esto se debe a un aumento exponencial de las demandas y expectativas ciudadanas hacia el Estado, junto con una incapacidad de este para hacer frente a las problemáticas sociales debido a la reducción de recursos públicos (Vidal-Beneyto, 2002). En cuanto a la noción de *gobernanza* puede ser entendida como un conjunto de intentos por equilibrar las capacidades de un gobierno y construir instituciones efectivas que posibiliten la protección a las personas de la intervención pública arbitraria (Olsen, 1997).

Es a partir de los años 90 cuando se orienta el concepto de gobernanza desde una nueva forma de acción de gobierno, más allá de las relaciones jerárquicas con un único actor social. Esto ha sido posible, gracias al debate creado por Stoker (1998) sobre los cinco aspectos a considerar en la gobernanza: 1) está formada por actores del gobierno y actores más allá del mismo, 2) pretende combatir las carencias de límites y responsabilidades y así afrontar las problemáticas de la ciudadanía, 3) identifica la dependencia de poder generada por instituciones involucradas, 4) se conforma de redes de gobernanza con autonomía, y 5) posibilita que el gobierno pueda innovar en herramientas y técnicas para guiar y dirigir.

Con el trascurso de las décadas, este debate sobre la gobernanza habilitó un nuevo camino hacia una nueva forma de gobierno, conocido como interactivo, centrado en la apertura con actores sociales, los verdaderos sujetos de la acción política (Pelaez Moreno, 2017).

El concepto de gobernanza ha evolucionado bastante, surgiendo conceptos como gobernanza local, gobernanza nacional, gobernanza europea, gobernanza urbana, gobernanza multinivel, etc. Según el Libro Blanco de la gobernanza europea, el término gobernanza denomina una serie de procesos, normas y comportamientos que moldean las funciones de los poderes europeos, especialmente desde cinco criterios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión Europea, 2001). En esa línea, en la actualidad la gobernanza incluye más actores, implica un “conjunto de procesos sociales, políticos, económicos y globales que han exigido que la forma de hacer gobierno se transversalice y se permita el acceso de nuevos actores sociales” (Pelaez Moreno, 2017, p.13). Para comprender la noción de gobernanza, hay que conocer sus

principios. En el caso de la Unión Europea, establece concretamente cinco: transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia (Comisión Europea, 2001).

En las ciudades, las sociedades contemporáneas cada vez sufren más procesos de transformación a nivel social, político, ambiental, económico y espacial. Independientemente de si las ciudades son modernas o no, se ven obligadas a ser transformadas. Por eso, el término gobernanza urbana resulta relevante para designar el rol del gobierno ante esas continuas transformaciones en el espacio urbano, donde surgen múltiples formas de interacción y de experimentación en la política y en la gestión (Jouve, 2005).

Además, existe una dicotomía: mientras que el planeamiento urbanístico consiguió numerosos logros y su extensión como instrumento de las políticas urbanas impulsadas por los gobiernos locales bajo la dirección económica y social, politólogos y otros investigadores de las Ciencias Sociales denunciaron la confusión extendida entre las políticas urbanas y políticas urbanísticas y la relevancia corporativa de arquitectos y urbanistas en los organigramas municipales (Blanco y Subirats, 2012). Por ello, que las políticas urbanas estuvieran plagadas de planeamiento urbanístico, se tradujo en voces críticas hacia la primacía de la planificación física en las políticas públicas para la gestión urbana (Valenzuela, 2013). Se trata de no reducir el concepto de políticas urbanas a políticas urbanísticas, ya que éstas se caracterizan por estar “muy centradas en los usos del suelo, en los nuevos desarrollos de vivienda, en el diseño de espacios públicos” y aquellas buscan su propio espacio más allá de las urbanísticas y de las locales (Subirats, 2012, p. 18). Reducir el concepto a políticas urbanísticas sería castrar las competencias de la Administración local como administración de proximidad, bienestar social y sostenibilidad sobre la raíz de lo local.

Aunque guardan relación, las políticas de gestión urbanas con las políticas locales o las políticas urbanísticas, no son conceptos idénticos en base a tres nociones básicas. En primer lugar, en nuestro país los gobiernos locales tienen un rol principal en las políticas urbanas, pero estas son también objetivo de planificaciones impulsadas por gobiernos centrales o europeos (iniciativas comunitarias URBAN I y II) o incluso desde comunidades autónomas como la de Cataluña (Ley de Barrios); se argumenta, en definitiva, la dimensión multinivel de la gobernanza urbana. En segundo lugar, la confusión entre políticas de gestión urbanas y políticas urbanísticas precede desde el protagonismo de los gobiernos locales (con arquitectos y urbanistas) en las competencias

para determinar el uso del suelo. Por último, aunque las políticas locales tengan su aplicabilidad a nivel municipal y las instituciones públicas son actores necesarios en la elaboración de políticas urbanas (o de cualquier índole), no son considerados los principales protagonistas de las mismas (Blanco y Subirats, 2012). En consonancia, la colaboración entre esos actores institucionales y los no institucionales, resulta necesaria para lograr objetivos comunes como el desarrollo local (Stone, 1993).

- **Gobernanza y servicios sociales**

Las políticas urbanas no son las únicas afectadas por la gobernanza. Desde lo local, o cualquier nivel de gobernanza, ambas políticas públicas son transformadas según la diversidad y nivel de implicación de actores participantes en los procesos de gobernanza, la aplicabilidad de dichas políticas públicas, el enfoque de la gobernanza u otros factores abordados con anterioridad. Estos aspectos en común, nos orientan hacia la consideración de la inclusión de los servicios sociales como política urbana.

Del mismo modo, se necesita entender las interacciones de la política y gestión en las ciudades. Así pues, se deben considerar los diferentes cambios en nuestro contexto europeo. En el caso de los servicios sociales, como política pública con carácter social y como pilar del Estado de Bienestar, también padecen de las consecuencias derivadas del tipo y nivel de gobernanza de cada Estado-Nación.

En los Estados de Bienestar Europeos, se producen cambios a nivel de gobernanza, especialmente, en contexto de crisis de la Eurozona. Los factores y dinámicas que, determinan los cambios de la gobernanza de las políticas sociales, pueden ir en dos direcciones: la territorial (vertical, participación exclusiva del Estado) y welfare-mix (horizontal, participación del tercer sector y del sector privado en la gestión de las políticas sociales). Estas transformaciones producidas durante el contexto de crisis, han suscitado interrogantes en torno a una gobernanza más eficiente y redistributiva, además de cuestiones respecto al nivel de gobierno como la efectividad en el diseño, la financiación y prestación de las políticas sociales (Gago y Hernández-Moreno, 2018).

Existe falta de consenso sobre el modelo de gobernanza, concretamente respecto el modo de control que debe ejercer el gobierno central o autonómico para la prestación de políticas sociales como los servicios sociales (Llena-Nozal et ál., 2022 Llena-Nozal et ál., 2022). Por otra parte, tampoco existe consenso respecto a la participación del sector privado, en torno a la redistribución y adecuación del gasto público de las políticas

sociales. Estas problemáticas que afectan a la gobernanza de las políticas sociales, no son las únicas. La gobernanza de las políticas sociales y, en última instancia, del Estado de Bienestar, ha estado tradicionalmente determinada por la ideología y la existencia o inexistencia de coalición en el gobierno y la cantidad de partidos en él, por el contexto institucional-territorial del Estado de Bienestar y la trayectoria de las políticas sociales en desarrollo (Gago y Hernández-Moreno, 2018). Por ello, ha estado sometida a pluralidad de transformaciones y se ha perpetuado la falta de consenso y su cuestionamiento.

La gobernanza del Estado de Bienestar, como toda gobernanza, implica de por sí la participación de la sociedad civil. Pero para que exista una eficaz gobernanza, así como políticas urbanas y sociales eficaces, debe existir la buena gobernanza. Esto implicaría el incremento de la participación ciudadana, así como la cooperación entre gobiernos locales y municipalidades como parte indispensable de la política urbana. Más aún cuando se ha tomado conciencia de que el principal desafío de las políticas urbanas es la creación de ciudades inclusivas, atractivas, seguras y capaces de ofrecer oportunidades para todos (Blanco y Subirats, 2012).

Para entender la necesidad de la buena gobernanza urbana, debemos conocer la orientación de las políticas de gestión urbanas. A partir de finales del siglo XX, en respuesta a los problemas de desarrollo económico urbano, empleo, vivienda y barrios y calidad ambiental, el foco de atención en las políticas de gestión urbanas se centra en tres ejes: economía, vivienda y medio ambiente. Ese enfoque de corte neoliberal centrado en esos tres ejes fue respaldado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Unión Europea y muchos de sus países miembros. También han existido programas europeos que apostaban por políticas urbanas de corte neoliberal basadas en una combinación desigual entre los objetivos sociales y económicos como la Iniciativa Comunitaria URBAN (Valenzuela, 2013).

Desde una visión sustentable, siguiendo a Ornés (2014), con la finalidad de lograr superar las barreras al desarrollo sostenible deben considerarse seis dimensiones en las ciudades: social, económica, ecológica, política, cultural y ética: en primer lugar, los componentes de la dimensión social, con adecuadas políticas relacionadas con salud y educación (cabe destacar en este sentido que los servicios sociales no se contemplan como política dentro de la dimensión social). En segundo lugar, los componentes de la dimensión económica, con el fin de disminuir los niveles de pobreza (donde también podrían tener cabida los servicios sociales de forma indirecta), activación productiva y garantizar el uso eficiente

de los recursos naturales. En tercer lugar, los componentes ecológicos, contribuyendo a la calidad de vida de los habitantes siendo respetuoso con el ambiente, disminuyendo el nivel de riesgo socio-natural, la generación de desperdicios, la contaminación y el calentamiento global. En cuarto lugar, los componentes políticos, con el objetivo de fortalecer la cultura y valores que propicien la participación de la ciudadanía y los consensos desde una nueva visión sustentable. En quinto lugar, los componentes culturales, para impulsar la integración y la sostenibilidad en el manejo de los recursos desde el aprendizaje y la sensibilización.

La sexta y última dimensión, según Gabaldón (2006), corresponde a los componentes éticos. En este caso, tampoco se incluye a los servicios sociales como política dentro de la dimensión ética y tampoco la buena gestión urbana. No obstante, los componentes éticos que menciona el autor son soportes para ofrecer viabilidad al enfoque y a las estrategias sustentables de forma voluntaria, consciente, corresponsable y autónoma.

La complejidad de las agendas urbanas hace alusión a la interrelación de las políticas urbanas con temas económicos, culturales, urbanísticos, ambientales, sociales y de servicios para mejorar la calidad de vida a la ciudadanía. Como consecuencia lógica, los gobiernos y las administraciones locales han tenido que reinventar sus actuaciones en consecuencia, desde el gobierno local a la gobernanza local. En este sentido, se asiste a nuevas formas de entender la autoridad y articulación de nuevos (no institucionales) y viejos actores (institucionales) en la toma de decisiones y en su puesta en marcha.

#### **2.1.4. Los actores**

Esa colaboración entre los diferentes actores desde un enfoque más participativo o con una gobernanza más plana es uno de los rasgos primordiales del modelo de gestión denominado *open government* o gobierno abierto (Llinares, 2007). Este autor entiende por *open government* aquel que mantiene conversaciones constantes con la ciudadanía. El objetivo es escuchar a la ciudadanía, sus necesidades y preferencias para el proceso de toma de decisiones. De esta forma se facilita la colaboración entre ciudadanía y funcionariado en el desarrollo de los servicios prestados y comunicados, todo lo que se decide transparente y abiertamente.

El *open government* es un modelo de gobierno respaldado desde un enfoque participativo, donde la ciudadanía interactúe sin medios digitales (Shirky, 2009), apostando por innovar la *Smart City* (Grimm et ál., 2013) o presentando un enfoque sistémico de gobernanza

multinivel (Herod, 2011), pese a que se acomode a las nuevas demandas surgidas de las dimensiones supra y sub-estatales (Moreno, 2018). En cambio, la actual gobernanza urbana, en general es caracterizada por tener unos niveles de desequilibrio en las diferentes zonas del mundo debido a que los cargos políticos tienen más responsabilidad sobre las cuestiones que afectan a la ciudad que la propia ciudadanía (Calzada, 2013).

### **2.1.5. Gobierno local**

Los gobiernos locales son los gestores de la activación económica urbana, la ejecución de los proyectos y obras urbanas, la adecuada dotación de equipamientos y servicios, la gestión de sus recursos naturales, la generación de nuevos ingresos presupuestarios y de financiamiento, y el mejoramiento continuo de su capacidad institucional (Febres-Cordero, 2011). Pero si el deseo es que la ciudad presente un desarrollo integral, sería necesaria una visión estratégica y compartida de la ciudad con todos los actores implicados (Stone, 1993; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2002; Llinares, 2007; Febres, 2011; Blanco y Subirats, 2012; Calzada, 2013; Ornés, 2014). No se debe obviar el reto que este trabajo multisectorial supone, como también recoge el Informe sobre el Estado de las Ciudades del Mundo 2010-2011.

También los gobiernos locales y sub-estatales tienen que hacer frente al reto de la identidad dual de los actores y de la ciudadanía. La dualidad identitaria alude al modo en que la ciudadanía se identifica como parte de comunidades políticas subestatales (regiones o naciones minoritarias) en democracias plurales y multinacionales, una etnicidad compuesta por proporciones variables de lo regional y estatal. Por la que la ciudadanía comparte lealtad institucional en ambos niveles de legitimidad política. Esta implicación política de carácter dual resulta relevante, especialmente en la provisión de políticas del bienestar, con connotación comunitaria y de atención personal (Moreno, 2018).

Para hacer frente a retos como el desarrollo integral de la ciudad y la dualidad identitaria ciudadana, deben de considerarse dos limitaciones sobre las demandas sociales que plantea la ciudadanía en la ciudad. Por un lado, resulta bastante complicado ofrecer respuestas a todas sus demandas debido a que la capacidad de la Administración local puede sobrecargarse con demasiadas. Por otro lado, si se consideran las limitaciones de la Administración local y se informa con transparencia a la ciudadanía y además esta participa en la toma de decisiones de la gestión urbana, se estarían ofreciendo respuestas

específicas a demandas concretas mediante un eficaz proceso democrático y de involucración de todos los actores de la ciudad (CEPAL, 2002).

Además de esas limitaciones, cabe considerar la economía política local, la integración intergubernamental y la forma de gobierno, como aspectos institucionales de los sistemas de gobierno local:

El primer aspecto, la economía política local (capacidad de regulación socioeconómica del Gobierno y Administración local) que puede seguir el modelo orientado al mercado (municipios dependientes de autofinanciación mediante tipos impositivos sobre la propiedad y la actividad económica) o el modelo regulado (ingresos municipales principalmente de las rentas de sus habitantes y con ejercicios redistributivos del gobierno central mediante sus transferencias) (Navarro, 2014).

El segundo, la integración intergubernamental mediante localismo político (la existencia de capacidades como unidad política) y localismo legal (reconocimiento de capacidades administrativas, como provisor de servicios a la ciudadanía y considerando el rango de competencias asignadas) (Page y Goldsmith, 1987).

El tercero, la forma de gobierno (división del trabajo entre representantes políticos y autoridades administrativas) según el modelo de alcalde fuerte (alcalde autoridad máxima del Gobierno y de la Administración), modelo colegiado (comités de representantes municipales deciden sobre las políticas y servicios municipales) y el modelo mánager (la Administración recae en la figura de un gerente con responsabilidades de gestión diferenciadas de las desempeñadas por representantes públicos) (Navarro, 2014).

## **2.2. Normativa en gestión urbana: las competencias de los ayuntamientos en políticas urbanas**

En la normativa nacional, no existen referencias concretas al concepto de gestión urbana. Tanto en la Constitución Española, Ley de Bases de Régimen Local como el Real Decreto Legislativo de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, las alusiones más próximas se realizan desde el concepto de urbanismo, reflejándose así el dominio de la gestión del espacio urbano por las políticas urbanísticas centradas en el uso del suelo, en detrimento de las políticas urbanas centradas en la gestión de las problemáticas que afectan a la ciudad desde diferentes dimensiones.

Los elementos básicos del urbanismo se encuadran dentro de un ordenamiento jurídico que comprende la legislación estatal (en el marco competencial definido en el artículo 149 de la Constitución Española), legislación autonómica (en virtud de su competencia definida en el artículo 148.1.3, que establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y con el alcance reconocido en la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 que declaraba inconstitucional la mayor parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992).

### **2.2.1. Ámbito estatal**

En el ámbito estatal, existe una serie de normativas básicas sobre urbanismo y también existen otras normativas transversales que se centran en temas concretos como la adaptación del urbanismo a la Agenda 2030. Por ejemplo, en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición, se pretende adaptar el urbanismo, la ordenación del territorio y los planes municipales al cambio climático.

En cuanto a la legislación básica, se toma como referencia tres normativas principales: Constitución Española de 1978; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; y Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

#### **(1) Constitución Española de 1978 (BOE)**

En la Constitución Española de 1978, no existen referencias explícitas a la participación ciudadana en la gestión urbana, urbanismo o políticas urbanas. Sí existen en torno al concepto de participación donde pueden apreciarse alusiones a determinados temas concretos: el pluralismo político y la participación política en el artículo 6; facilidades ofrecidas por los poderes públicos para la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9); participación asuntos públicos, directamente o representantes, libremente (artículo 23); entre otras cuestiones.

Sin embargo, en la Constitución se encuentra el artículo 148.1 referente a las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, entre las cuales existe la relativa a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Además, en cuanto a la participación de la ciudadanía, sólo se relaciona su participación con la plusvalía generada por la acción urbanística de entes públicos, relativa a la vivienda digna (artículo 47). También, aparece el Ayuntamiento, como uno de los principales actores institucionales y

principal protagonista en materia de urbanismo según se estipula en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

En definitiva, la carta magna delega las competencias en materia de urbanismo a las comunidades autónomas, pero no recoge ningún articulado sobre gestión urbana. En consecuencia, rescatando a Valenzuela (2013), puede apreciarse como las políticas urbanas tienen un carácter eminentemente urbanístico donde sólo prima la planificación física de la gestión urbana, siendo esta muy centrada en el uso del suelo (Subirats, 2012). Se podría llegar a la conclusión de que la Constitución reduce la gestión urbana a urbanismo, potenciándose así el debate académico sobre urbanismo y gestión urbana (Blanco y Subirats, 2012).

## **(2) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE)**

Artículo 25:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.” En el siguiente punto de la presente ley, se mencionan las competencias del municipio relacionadas con: urbanismo (planeamiento, gestión, conservar el patrimonio histórico y la edificación, promoción de vivienda de protección pública desde la sostenibilidad financiera,...), medio ambiente urbano (parques, jardines, gestión residuos urbanos, protección contra la contaminación acústica, lumínica...), también con infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, se incluye la movilidad urbana (tráfico, transporte colectivo...), asimismo el Ayuntamiento debe fomentar la promoción de la cultura, el turismo y la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TIC).

Se aprecia, de nuevo, la influencia de la planificación física. Se profundiza en todo lo relacionado con la vivienda (edificación, promoción, gestión, etc.) pero contemplando las intervenciones municipales en nuevas dimensiones urbanas: medio ambiente urbano, movilidad urbana, cultura, turismo, participación ciudadana, etc. Todo ello sin que reseñe el concepto de gestión urbana y las intervenciones municipales se construyan sobre pilares sólidos o se aborde desde una perspectiva holística y multidisciplinar (Blanco y Subirats, 2012).

Asimismo, existen artículos de la normativa que ejemplifican el carácter ambiguo de la participación ciudadana: el artículo 18 abordando el derecho y deber del vecino o de la vecina a participar en la gestión municipal, sin entrar en detalles de las diferentes áreas de gestión municipales. También el artículo 24 relativo a facilitar la participación ciudadana en la gestión y mejora de los asuntos locales, sin decir qué asuntos y sin contemplar las garantías de su plenitud. En contraste, en lo sucesivo al capítulo IV de información y participación ciudadana, sí se ofrece un mayor desarrollo del concepto de participación ciudadana pero siempre desde un carácter ambiguo de gestión municipal, sin mencionar modelos concretos de gestión urbana, no especificar políticas urbanas, etc. En definitiva, cuestiones tan relevantes como la participación ciudadana, deberían quedar perfectamente delimitadas, así como la cooperación entre gobiernos locales y municipalidades como parte indispensable de la política urbana (Blanco y Subirats, 2012).

En este sentido, se responsabiliza a las corporaciones locales de la participación ciudadana en la vida local con el uso de TIC (sin interacción *face to face*), del acceso de las asociaciones con intereses para la ciudadana, su participación en las políticas comunitarias, etc. Todo ello, se insiste, sin indicarse medidas concretas para ofrecer un marco común para el abordaje de la participación ciudadana en la gestión urbana, puesto que todo se enfoca desde la propiedad del territorio y suelo y del planeamiento urbanístico. No puede obviarse que el Estado es competente en la regulación de la propiedad del suelo, derechos y deberes, y tiene las competencias sectoriales plenas con incidencia urbanística.

Conforme se desciende de rango normativo, se ofrece un carácter más sectorial de esa vida local o gestión municipal. Cabe destacar que esto ha favorecido el incremento de ayuntamientos que han desarrollado reglamentos de participación ciudadana. En la actualidad, sigue en vigor el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

### **(3) Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE)**

Esta normativa presenta un artículo específico sobre el desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 3), donde se mencionan los criterios que deben contemplar las políticas de desarrollo sostenible. Deben considerar el uso racional de recursos naturales en armonía con las necesidades de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad

de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. Asimismo, los poderes públicos tienen la responsabilidad de formular y desarrollar dichas políticas desde la perspectiva de los criterios anteriores, con especial mención a la competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental. Por otro lado, se contemplan los temas a mejorar: infraestructuras, espacios públicos, servicios generales más eficientes en economía y medioambiente, accesibilidad, movilidad, energías renovables, hacia un turismo responsable, puesta en valor del patrimonio urbanizado, etc.

En esta línea, influenciada por su entorno europeo, la propia Administración pública ha ido reproduciendo estrategias de connotaciones neoliberales con motivo de “regeneración urbana”, mediante el desarrollo sostenible; con dependencia de las coyunturas históricas (Castrillo et ál., 2014). De la misma manera que comentó González Medina (2012), por vincular la evolución del concepto de desarrollo sostenible y su carácter metodológico mediante el desarrollo urbano.

En otros artículos se mencionan asuntos tangenciales en cuanto a la ordenación del territorio y ordenación urbanística (artículo 4). Se reiteran cuestiones desde la visión reduccionista tradicional del urbanismo como usos del suelo y territorio, procesos de urbanización, políticas del suelo, conservación y regeneración de edificios con especial interés de los barrios y zonas vulnerables.

Cobra más importancia el derecho de la ciudadanía a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos urbanísticos, pero mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones o quejas; “teniendo respuesta motivada desde la Administración”. En estos casos se puede apreciar los cauces de la participación con escaso feed-back y tampoco el establecimiento de vínculos entre ciudadanía y Administración, pudiéndose traducir en apatía participativa o desinterés por parte de la ciudadanía puesto que los cauces administrativos también se caracterizan por tener un largo recorrido administrativo-temporal.

Además se especifican los sujetos partícipes en actuaciones de transformación urbanística y en edificar que son: comunidades y agrupaciones de propietarios; cooperativas de viviendas; propietarios y titulares del terreno; empresas, entidades o sociedades intervinientes en las operaciones; y asociaciones administrativas constituidas sobre ordenación territorial y urbanística (artículo 9.4). Siguiendo esta línea argumentativa, no

se contempla la participación del resto de vecinos y, por ello, no puede olvidarse la importancia de implicar al mayor número posible de actores en las cuestiones de gestión urbana. La ciudad debe ser considerada desde un desarrollo integral, donde se impliquen a todos los actores interesados y protagonistas (CEPAL, 2002; Febres-Cordero, 2011).

Del mismo modo, en el artículo 22 se redacta la necesidad de realizar la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad y el desarrollo urbano contando exclusivamente con los técnicos y sus informes, no aparece la participación ciudadana en el proceso ni el impacto social, y enfocado a los ámbitos económico y ambiental relativos al impacto del suelo.

Todos estos fines se adaptarán a cada modelo territorial que corresponda por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. Se obvia, en otra ocasión, el término gestión urbana y continúa reproduciéndose la confrontación y confusión entre urbanismo y gestión urbana en materia legal.

### **2.2.2. Ámbito Autonómico: Andalucía**

En el ámbito autonómico andaluz, existen cambios poco significativos con respecto a la normativa nacional. Siguiendo las directrices nacionales, el marco normativo de referencia se articula en torno al Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007) y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (deroga la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía y la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

#### **(1) Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía**

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía, al igual que en la Constitución Española de 1978, tampoco existe referencia explícita a la gestión urbana o las políticas urbanas ni a la participación ciudadana en estas materias. En coherencia con las directrices de la carta magna española, sí existe la regulación de la participación orientada a diversos asuntos políticos, económicos y sociales: participación en la política (artículo 30), ordenación general de la actividad económica (artículo 86), el procedimiento legislativo (artículo 113), la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 134), Administración de Justicia (artículo 154), ordenación general de la economía (artículo 165), de los trabajadores en las empresas (artículo 170), entre otras cuestiones.

Si nos centramos en materia de gestión urbana, las alusiones más cercanas se pueden identificar en referencia a la materia urbanística. En esta línea, de nuevo se aprecia la

influencia del urbanismo en la gestión urbana, identificada en el artículo 56. En este artículo se identifican tres puntos (3, 5 y 6) que abordan la competencia exclusiva en materia de urbanismo junto a las materias de vivienda, ordenación del territorio y obras públicas.

El artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía es redactado en coherencia con el artículo 148.1 de la Constitución Española. El 56.3 recoge la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, correspondiente a la comunidad autónoma andaluza. Se concreta cuestiones relacionadas con esas tres materias: la regulación del suelo y su propiedad, en garantías del derecho a la propiedad; regulación de los instrumentos de planeamiento y la gestión urbanísticos; la política de suelo y vivienda, considerando los patrimonios públicos de suelo y vivienda y en la edificación, urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; además de la protección de la legalidad urbanística con inspecciones urbanísticas, órdenes de suspensión de obras y licencias, medidas para restaurar la legalidad física dañada y también para la disciplina urbanística.

El artículo 56.5 se centra en la competencia específica de las regulaciones de directrices para el planeamiento territorial, infraestructuras, equilibrio territorial, protección ambiental, etc. Y el artículo 56.6 aborda la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, los planes territoriales de ordenación tanto del litoral como de las playas, la tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes respetando el medioambiente, etc.

La Constitución Española de 1978 no consta de ningún articulado sobre gestión urbana, centrándose exclusivamente en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda. Este condicionante adherido a la obligación legal de delegar las competencias en dichas materias a las comunidades autónomas, se traduce para la legislación andaluza (y otras comunidades autónomas) en puntos de partida carentes de protagonismo en materia de gestión urbana influyendo negativamente en el concepto y su génesis. Se ha apreciado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y también en la normativa configurada específicamente en materia urbanística del siguiente punto.

## **(2) Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA)**

Esta norma no introduce cambios profundos respecto a las dos normativas anteriores que deroga, denominadas como Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía y Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Constituye una nueva normativa en materia urbanística que pretende adaptarse a los problemas de la de la ciudad del siglo XXI y a la diversidad de municipios andaluces, con la finalidad de subsanar las carencias de conexión entre los instrumentos de ordenación territorial y los urbanísticos. En definitiva, pretende agilizar los procedimientos urbanísticos y fundamentarse en el concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico incorporando las orientaciones de los acuerdos nacionales e internacionales (Acuerdo de París de 2015 sobre Cambio Climático, los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, etc.) para alejarse del modelo urbanístico tradicional de mediados del siglo XIX.

La ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, se redacta en coherencia con el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Además, ha sufrido algunas modificaciones por normativas como el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre.

Cabe destacar que la ley pretende integrar la regulación sobre la ordenación territorial del litoral y la urbanística en Andalucía. Por una parte, presenta novedades en su redacción respecto al principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística para combatir el cambio climático; y simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Por otra parte, se redacta en la ley la incorporación del Plan Básico de Ordenación Municipal para aquellos municipios que no necesiten de un urbanismo complejo, sea por su población o condiciones específicas. Se pretende seguir un modelo de accesibilidad universal, movilidad y energía sostenibles, promoviendo la configuración de zonas verdes y espacios libres urbanos en el entorno periurbano y rural.

Asimismo, para el urbanismo sostenible se presenta como reto el derecho a la ciudad, definido como aquel que “permite preservar la identidad de la ciudad como un conjunto de rasgos sociales, espaciales, históricos y culturales que la caracterizan, como soporte de la vida cotidiana de su ciudadanía en un contexto urbano seguro, de calidad adecuada e

integrado socialmente”. Con la finalidad de transformar el espacio público urbano hacia la accesibilidad universal, convertirlos en confortables y habitables. Pero esta idea del concepto de derecho a la ciudad difiere con respecto al concepto del autor Lefebvre, considerando que no puede concebirse sólo como un conjunto identitario y hacia a la vida urbana, transformada, renovada,... Se trata también de hacer partícipe a la ciudadanía con diversidad en actores y también en puntos de vista, discursos, culturas, experiencias, etc.

El modelo de accesibilidad universal, movilidad y energía sostenibles; salvaguarda de la biodiversidad, zonas verdes y espacios libres urbanos; junto al reto de la participación; se traduce en un modelo urbano denominado sostenibilidad social (Montaner, 2012). Un modelo que pretende enfrentar el cambio climático, entre otros retos ambientales, con arquitectura sostenible y participación social.

Aunque la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, alude a la participación ciudadana y a la gobernanza con carácter integrador; no se detallan los cauces, las medidas métodos y técnicas, para fomentar esa participación. Las alusiones se centran en los temas y procesos urbanísticos, justificando el refuerzo de la participación ciudadana en las fases preparatorias e iniciales de la tramitación y elaboración de los Planes Generales de Ordenación Municipal y de los Planes de Ordenación Urbana, también en sus revisiones, incorporando la gobernanza en las decisiones públicas.

Si profundizamos en materia de participación ciudadana, prácticamente esta norma no introduce cambios significativos con respecto a la anterior Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. A grosso modo, se argumenta la participación de la Administración de Andalucía y entidades adscritas o dependientes, en torno a la cooperación, planificación, colaboración, coordinación (artículo 8) y de las corporaciones locales en la elaboración y modificación de instrumentos de ordenación territorial (artículo 8.5). Pero en el artículo 10, sin ser detallada, aparece la redacción específica de la participación ciudadana hacia procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística (apartado 1.a); y la participación ciudadana en la exigencia del cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística (vía administrativa y vía jurisdiccional) (apartado 6).

Paralelamente, existen una serie de artículos centrados en la participación en cuestiones concretas como promover las actuaciones de transformación urbanística (artículo 16.3); también en el suelo rústico (artículo 19.2); en el procedimiento de elaboración del plan,

garantizándose la información pública en un plazo no inferior a dos meses (artículo 41.3); promover la participación de los actores interesados en el borrador del plan con procesos de gobernanza (no se estipulan) (artículo 45.5); a destacar la configuración de una memoria de participación e información pública con contenido de las medidas y actuaciones elaboradas para fomentar la participación ciudadana, sus resultados y de la información pública (artículo 62.1.a.2º).

### **2.2.3. Ámbito municipal: Huelva**

Siguiendo a Esteban (2011), existen tres tipos de planes complementarios y compatibles entre sí en una ciudad: los planes urbanísticos, los territoriales y los estratégicos. Desde diferentes enfoques, pretenden dar respuesta al espacio social. Considerándose los dos primeros cabe comentar algunas diferencias conceptuales. Por un lado, los planes urbanísticos son los más consolidados que se respaldan con una legislación específica teniendo como finalidad ordenar la ciudad o el espacio urbano, afectando al suelo y su posible utilización de uso privado. Por otro lado, los planes territoriales son instrumentos que tienen un alcance global de la mayoría de ámbitos del territorio e indican pautas a los urbanísticos, a diferencia de los sectoriales cuyo alcance es más restrictivo y concreto de la realidad física. En ese sentido, el Ayuntamiento como Administración de carácter territorial, o más genéricamente las administraciones locales, los más adecuados para la formulación y gestión de dichos planes.

Por tanto, la denominación plan municipal hace referencia al instrumento técnico básico de planificación urbanística en el que se establece la estructura territorial del municipio y que contiene la estrategia de actuaciones que, a lo largo del tiempo, dan como resultado un modelo de organización y crecimiento de los espacios urbanos y una estructuración de los usos del suelo del conjunto del municipio (El Sector Público, n.d.).

En el ámbito municipal onubense, se cuenta con diferentes planes relacionados con la gestión urbana de la ciudad destacándose los siguientes: Agenda 21 Local de Huelva, Plan Generación de Ordenación Urbanística, IV Plan Integral del Distrito 5, Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva, Plan de Acción de Energía Sostenible, Plan de Movilidad Urbana Sostenible, Plan Estratégico de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático de Huelva, Plan Director de Huelva Inteligente, Plan Municipal de Vivienda y Suelo, Plan de adicciones, Plan de infancia, Plan Estratégico del Comercio Urbano de Huelva, Plan Eje y Plan Estratégico Huelva 2025.

- Plan Generación de Ordenación Urbanística de Huelva, desde 1999 en vigor, aunque con algunas sucesivas modificaciones. Principalmente se desarrollan los siguientes objetivos: mejorar las infraestructuras del transporte; reforzar Huelva como ciudad metropolitana, la centralidad e integración funcional; y recuperar las zonas de marismas, además de ampliar el frente de la ciudad. Es un instrumento de planificación urbanística con estrategias a largo plazo que genera un modelo de organización y crecimiento de espacios urbanos y una estructuración de los usos del suelo del conjunto del municipio. En la actualidad, existe un nuevo proyecto de Plan Generación de Ordenación Urbanística de Huelva no vigente y que está pendiente de aprobación.

- Agenda 21 Local de Huelva: un manifiesto global para el desarrollo sostenible que contempla los asuntos económicos, sociales, culturales y de protección ambiental. Dirigido por poderes locales con carácter abierto y que pretende fomentar la calidad de vida.

- IV Plan Integral del Distrito 5: un instrumento para la lucha contra la pobreza y la exclusión social de la ciudadanía ubicada en el Distrito 5. Surge en 2000, desde la participación social y movilización ciudadana, como ejemplo de gobernanza local y voluntariado social y ciudadano. Defendiendo la calidad de vida para todas las personas del distrito para que se sientan orgullosas de ser y pertenecer a él. Donde se trabaja en los nuevos tiempos y con nuevos retos, actualmente desde 2023 hasta 2030, se contempla la integración de esta zona en la ciudad y disminución de la exclusión social.

- Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva, desde 2018. Elaborado por Ayuntamiento y la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, recogiendo las aportaciones de los agentes turísticos de la ciudad durante el proceso de elaboración de la Memoria Técnica del Plan, con la finalidad de que la ciudad se fortalezca como destino turístico, desde la mejora de la calidad y competitividad de su oferta turística.

- Plan de Acción de Energía Sostenible de Huelva, desde 2012. Reducción de un 20,25% de CO2 en la ciudad para 2020, apostando por la eficiencia energética e incrementar el consumo de energía procedente de fuentes renovables.

- Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Huelva, desde 2022. Es un instrumento de planificación para confeccionar un nuevo modelo de movilidad más sostenible, inclusivo y seguro, compatibilizando las dimensiones económico, cohesión social y medio

ambiente, y en esa línea mejorar la calidad de vida ciudadana (Ayuntamiento de Huelva, 2023).

- Plan Estratégico de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático de Huelva, desde 2023. Contiene un total de 1202 medidas para combatir desde lo local a lo global contra el Cambio Climático y superar los retos que presenta el siglo XXI. Todo ello guardando coherencia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea. En definitiva, se siguen los parámetros fijados por Europa para intentar realizar acciones locales conjugando la dimensión económica y sustentable en el desarrollo urbano hacia la lucha contra el Cambio Climático.

- Plan Director de Huelva Inteligente, desde 2013. Este es el documento en el que se plantea el futuro de la ciudad bajo el tejido de las TIC y, por tanto, donde constan las directrices para desarrollar un modelo de ciudad de *Smart City*.

- Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Huelva 2019-2023. Tiene una duración de 5 años y pretende diagnosticar, planificar y gestionar la política de vivienda a nivel municipal. Básicamente sus objetivos son cuantificar e identificar las necesidades pertinentes en dicha materia.

- Plan Eje (n.d.): se caracteriza por ser un plan estratégico configurado por un conjunto de programas y proyectos con la finalidad de hacer un uso eficiente de los recursos del Parque Moret a medio y largo plazo. Este espacio verde, es considerado el pulmón verde y social de la ciudad y constituye, por tanto, un recurso natural importante para combatir la contaminación ambiental. No obstante, el plan eje es un plan multidisciplinar por su enfoque en áreas como Empleo, Juventud y Educación, y también Medioambiente desde la transversalidad. Además, pretende involucrar varios actores como la Administración local y autonómica, la Universidad de Huelva, el sector empresarial, asociacionismo, centro penitenciario y en general a toda la sociedad onubense.

- Plan Estratégico Huelva 2025. Constituye una estrategia como proceso flexible hasta el 2025 que pretende comprometer y hacer partícipe a los principales actores urbanos. Las instituciones y agentes sociales y económicos, han participado en torno a siete mesas (desarrollo y bienestar personal y social, medio ambiente y salud, urbanismo, movilidad sostenible e infraestructuras, economía y emprendimiento, turismo, cultura y deporte), y

la ciudadanía, no obstante, fue participe mediante encuestas a pie de calle y cuestionario online.

- Plan Estratégico del Comercio Urbano de Huelva 2021-2025: instrumento para impulsar el sector comercial de la ciudad. Contiene dos documentos: el primero es el estudio de diagnóstico y el segundo documento conforma las líneas estratégicas.

- Plan de adicciones 2018-2022: instrumento que pretende afrontar las demandas ciudadanas en materia de adicciones como el consumo abusivo de alcohol en los menores los fines de semana, la baja percepción de riesgo acerca del cannabis, uso compulsivo de internet y los riesgos del juego online.

- Plan de infancia 2023-2027: un conjunto de propuestas de medidas de actuación para la población infantil y adolescente que se agrupan en cinco grandes apartados y dos ejes de trabajo transversales propuestos por UNICEF. También contiene un diagnóstico sobre la dicha población y recoge el resultado de la evaluación de los logros alcanzados en el anterior Plan de Infancia (2018-2022).

Todos estos planes se vertebran en torno a la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado para la ciudad (EDUSI) y por ello guardan coherencia con dicha estrategia. Desde septiembre de 2016, el Ayuntamiento de Huelva tiene la aprobación para ejecutar su EDUSI gracias al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea que cofinancia la Estrategia mediante el Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020. En ese sentido, la denominada EDUSI Huelva Pulmón Verde-Social (2015-2022) constituye el marco vertebrador de los modelos de gestión urbana en base a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, vinculados principalmente a tres ejes de crecimiento: inteligente, sostenible e integrador.

No podemos obviar la Agenda Urbana Huelva, alineada con la Agenda Urbana Española. La Agenda Urbana Huelva se organiza mediante la participación de la ciudadanía y el compromiso de los agentes económicos y sociales y de las distintas administraciones. Una iniciativa local para desarrollar estrategias urbanas desde un marco estratégico común a nivel nacional y una metodología que permita elaborar planes de acción. Desde la aprobación en 2019 de la Agenda Urbana Española, las ciudades pueden desarrollar las propias en coherencia con las Agendas regional, nacional, europea y a nivel mundial con la Agenda 2030 de Naciones Unidas.



## Capítulo 3. Los paradigmas y modelos de la gestión urbana

### 3.1. Concepto de modelo de gestión urbana

Se ha delimitado y definido los diferentes conceptos relacionados con la gestión urbana, así como los componentes y la normativa que afectan a la temática de esta investigación. No obstante, cabe delimitar el concepto de modelo de gestión dentro del paradigma de la gestión urbana.

Durante el proceso de gestión urbana se busca armonizar las diferentes necesidades y concretas demandas urbanas con los múltiples recursos disponibles (materiales, técnicos, personal) y la voluntad política (Villadiego, 2012). Esta voluntad política deriva en modelos de gestión urbana y, concretamente, en políticas urbanas con múltiples niveles de eficacia en función de los niveles de buena gobernanza (Blanco y Subirats, 2012).

Existen autores como Gaete (2005), que prefieren denominar el concepto de modelos de gestión urbana como modelos de gestión y administración urbana. Para este autor, se concibe como aquel capaz de integrar los diferentes desafíos de la ciudadanía y las repercusiones positivas de desarrollo en la ciudad, así como las configuraciones del sector público, privado o comunitario. En esta línea, el modelo de gestión urbana o modelo de gestión y administración urbana, debe estar en constante transformación para adaptarse a las exigencias de integración ciudadanas, las ventajas del desarrollo y el fomento de la cooperación entre sectores públicos y privados/comunitarios.

La colaboración entre la esfera pública y privada/comunitaria está presente en la gestión urbana. Se ha podido comprobar estrecha relación entre ambas esferas en las diferentes normativas sobre la regulación del suelo o con la política social de servicios sociales referente a la prestación de servicios desde la iniciativa pública-privada (más adelante se desarrollará). Además, se ha podido comprobar la relación en varios de los elementos que configuran la gestión urbana como en el caso del espacio público con el debate en torno a su delimitación pública-privada (Delgado, 2014; Esteban, 2011; Merino, 2010) o en la importancia de la colaboración para el desarrollo local (Stone, 1993).

Siguiendo a Gaete (2005), el ámbito privado/comunitario no debería articularse solo en torno a la gestión urbana, más bien buscar vinculación con el sector público, hacia un rol delegado y más dinámico para las funciones públicas lejos del rol tradicional. En el caso de las exigencias de la ciudadanía, el autor considera que el modelo de gestión urbana debe de tener un objetivo ético-político y así priorizar el desarrollo territorial y urbano,

asegurándose la equidad e igualdad de oportunidades en el acceso a un adecuado grado de habitabilidad en la ciudad para toda la población.

Existe otra conceptualización de modelo de gestión urbana más completa desarrollada por Vergara (2009), donde incluye la capacidad de anticipación y transparencia de dichos modelos. Define el modelo de gestión urbana como la búsqueda de una serie de herramientas diseñadas en torno a variables de intervención que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. Debiéndose incidir en el desarrollo urbano sostenible (en sus tres dimensiones) e incluyendo la anticipación de las consecuencias derivadas de las medidas que se adopten. Sin olvidar la cuantificación de los recursos invertidos en el desarrollo urbano, todo ello desde la transparencia para el juicio de la ciudadanía (Villadiego, 2012).

Los modelos de gestión urbana se han ido configurando durante décadas y siglos desde transformaciones constantes del propio concepto de ciudad, como espacio de intercambio de ideas y oportunidades y de conflicto, desde diferentes dimensiones (social, económica, ambiental, política y de innovación). Desde la dimensión política, en las ciudades se han ido desarrollando nuevas ideologías o instrumentos para una gobernanza más eficaz intentándose adaptar a la complejidad y heterogeneidad de la sociedad. Por ello, en las últimas décadas han ido surgido nuevos modelos de gestión urbana intentando abandonar aquellas tradicionales ideas relacionadas con corrientes ideológicas, políticas y configuraciones de gobierno en torno al urbanismo de las ciudades o el predominio tecnológico en el modelo de gestión (Fernández-Güell, 2015).

Desde los gobiernos locales u otras esferas de gobierno, pueden impulsarse las políticas urbanas con los diferentes modelos de gestión urbana que consideren. De hecho, frecuentemente las políticas urbanas se caracterizan por tener un carácter multinivel. No obstante, en las instituciones supralocales de España, dicha tendencia ha quedado mermada e incluso delegada a los gobiernos locales quienes han tenido que hacer frente a numerosas limitaciones de recursos de todo tipo (Blanco y Subirats, 2012).

La gestión urbana en las ciudades españolas debe regirse por una serie de instrumentos jurídicos, tanto a nivel europeo como nacional. Principalmente, a nivel europeo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030; los que recoge la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam,

respectivamente) y los reconocidos en la Cumbre del Clima, también conocida como Cumbre de París. A nivel nacional, cabe destacar la Agenda Urbana Española.

Desde la Unión Europea, concretamente en cuanto a planes y agendas para la gestión de políticas urbanas, principalmente destacan la Agenda Urbana y el Plan Estratégico 2016-2020 de Dirección General de Política Regional y Urbana. En la Agenda Urbana de la Unión Europea, se pretende involucrar a las ciudades en la política de la Unión Europea, aunque la forma de participar es deliberadamente abierta, con idea de enfatizar en la colaboración y descubrirlo con la práctica. Algo similar al Método Abierto de Coordinación, un instrumento de gobernanza para la política social en la Unión Europea, configurado durante la Cumbre de Lisboa de 2000 y considerado como una práctica innovadora de gobernanza multinivel europea (Potjer y Hajer, 2017).

Con la elaboración del Plan Estratégico 2016-2020 de la Dirección General de Política Regional y Urbana, la Comisión Europea ha centrado la gestión de políticas urbanas en torno a una serie de prioridades que pretenden dar respuesta a las necesidades económicas con apoyo al crecimiento de empleo, competitividad, crecimiento económico, desarrollo sostenible y mejorando la calidad de vida de la ciudadanía y así contribuir a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 desde un desarrollo inteligente, sostenible e integrador crecimiento y los objetivos de la política de cohesión establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El actual Plan Estratégico de la Dirección General de Política Regional y Urbana continúa con dicha tendencia para el horizonte 2021-2024 tomando como punto de partida seis líneas de actuación: 1) la legislación de los Fondos de la Política de Cohesión (2021-2027), 2) continuar con las ayudas de los Estados miembros para la Cohesión y la Territorios de Europa, 3) reforzar el Fondo de Transición Justa para los Estados miembros más afectados, 4) complementar las inversiones en política regional y reformas estructurales, 5) fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades y zonas urbanas europeas desde la Agenda Urbana europea y 6) contribuir a la mejora de las zonas rurales a largo plazo y a las regiones ultraperiféricas.

A nivel nacional, se presenta la Agenda Urbana Española concebida como un documento estratégico, sin carácter normativo. En ella, se apuesta por un modelo urbano deseable con visión de futuro y pretende configurar una nueva visión del urbanismo hasta 2030. Será incompleta y contará con la implicación de actores públicos y privados, quienes

aportarán durante el proceso de las progresivas y deseables incorporaciones de la Agenda. En esta agenda, se pretende combinar el desarrollo económico y social, con visión sostenible (al igual que la Agenda Urbana de Naciones Unidas); tanto para las zonas urbanas como las rurales con independencia del tamaño. Además, pretende otorgarles a las ciudades una posición central en su propio desarrollo sostenible con la colaboración de la Administración, ciudadanía, sector privado y universidad. De hecho, en muchos países europeos las ciudades han desarrollado también sus propias Agendas Urbanas.

### **3.2. Tipología de modelos de gestión urbana**

Para comprender los diferentes modelos de gestión urbana, es necesario conocer las transformaciones que ha padecido la regeneración urbana. Suceden varios procesos de transformación desde mediados del siglo XX. Durante la los setenta, tanto las políticas urbanas como el urbanismo han tenido como desafío la ciudad heredada y caracterizada por primar las expectativas inmobiliarias sobre las expectativas ciudadanas. Generalmente, los tejidos edificados y tejidos sociales se han presentado como variables independientes, donde los primeros han quedado supeditados a la acumulación económica y con objetivos de reapropiación de clases sociales en ascenso. Dependiendo del contexto histórico, los objetivos se orientan a conservar y reestructurar la ciudad consolidada, sin embargo, se traduce en la sustitución de las poblaciones residentes por otras de mayores recursos. En este modelo de regeneración urbana, la ciudad es un espacio de oportunidad económica que obvia la realidad social de la ciudadanía. En los ochenta, continúa esa visión reduccionista del urbanismo, la actividad urbanística se caracteriza por estimular el consumo privado y la inversión, incentivar el empleo y el sector de la construcción (Castrillo et ál., 2014).

La teoría urbanística del siglo XX se ha quedado obsoleta y no consigue hacer frente a la complejidad de la realidad de principios de siglo presente. Requieren, por tanto, de una profunda reflexión. Otro frente abierto de este urbanismo es el dominio y los intereses de un tipo concreto de arquitectura, desde la visión de arquitectos de ética cuestionable, centrada en promocionar objetos aislados y autónomos (*global class*) (Montaner, 2012). Es por ello que se empieza a necesitar de una regeneración urbana que diluya el dominio urbanístico.

Desde los años 90, la rehabilitación urbana europea se ha centrado en el desarrollo sostenible y la competencia entre ciudades, desde un enfoque integrado como los casos de las iniciativas comunitarias URBAN I y URBAN II. Este modelo de desarrollo

económico y social sostenible se transforma en un modelo urbano integrado, que se contempla en la Carta de Leipzig con las siguientes dimensiones (González Medina, 2012): medioambiental (movilidad, eficiencia energética, gestión de residuos), social (identidad, cohesión, inclusión), económica (atractivo, inversiones, empleo, innovación) y política (servicios, calidad institucional, participación ciudadana, gobernanza, cooperación público-privada).

En el caso del urbanismo español, los años 90 están marcados por el trasvase de competencias a las comunidades autónomas y además, se consolidan planes de viviendas estatales y la vivienda protegida, así como la rehabilitación y reurbanización de espacios públicos con las Áreas de Rehabilitación Integrada y las Leyes de Barrios, hasta 2007. En cambio, varios años después, se apuesta por demoler viviendas. Aunque conforme transcurren los años, paulatinamente el urbanismo ha ido teniendo propensión hacia la regeneración, rehabilitación y renovación urbanas desde el partenariado público-privado (principalmente intereses privados de las inmobiliarias).

Dos décadas después, en la Declaración de Toledo de 2010, la Unión Europea consolidará su apuesta por la regeneración urbana integrada. El objetivo, iniciar estrategias innovadoras de regeneración económica y social en ciudades mediante un enfoque integrado que permita favorecer un desarrollo urbano sostenible.

En la actualidad, hasta hace relativamente poco, se hace hincapié en el modelo de desarrollo urbano integrado, recogido en la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 con la finalidad de realizar una estrategia de sostenibilidad común con todas las dimensiones, la voluntad política local y la planificación urbana jugarán un papel fundamental.

En definitiva, desde los años 60 hasta la actualidad, la neoliberalización de las instituciones ha potenciado la desregulación y expansión de la urbanización en agravo de las esferas ambiental y social. Esa urbanización tradicional continua, pero en el transcurso de las últimas décadas surgen modelos de gestión urbana ligados a la autosuficiencia conectada y el derecho a la ciudad, aparecen en la literatura como conceptos que intentan alejarse de la regeneración urbana tradicional (Requejo, 2011).

Por consiguiente, dependiendo del tipo de modelo de gestión urbana, la ciudad podrá apostar por la sostenibilidad desde su concepción amplia (social, ambiental y económica) o centrarse exclusivamente en el desarrollo económico. En esa línea, los modelos de

gestión urbana pueden ser vertebrados básicamente en dos corrientes claramente separadas: la corriente neoliberal o modelo de *Smart City* y la corriente centrada en la sostenibilidad y la regeneración, donde encontramos multitud de ramificaciones o líneas teóricas desarrolladas (modelo comunitario, más participativo, modelo inclusivo, de planificación colaborativa, etc.).

### **3.3.1. La corriente neoliberal en la gestión urbana: el modelo genérico de *Smart City* y sus extensiones**

En la actualidad, el concepto de ciudad viene asociado a numerosos adjetivos como inteligente, creativa, tranquila, ecológica, etc. (Salamaña, 2012). Esto se traduce en un conjunto de dificultades añadidas en la gestión de las políticas urbanas, una amplia variedad de denominaciones de modelos de gestión urbana y un difuso objetivo de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Por ejemplo, Requejo (2011) denomina al modelo de *Smart City* como modelo de autosuficiencia conectada. Aparece en un contexto singularizado por la gran transformación de la revolución tecnológica, urbana e industrial, que dio paso a un nuevo modelo de funcionamiento semiabierto donde las redes de conexión global tienen una gran relevancia. El autor considera que este modelo ha dado fruto a numerosos éxitos, pero continúa el detrimento de los recursos naturales y generando enormes cantidades de residuos.

El concepto de autosuficiencia conectada es definido por el autor como un principio que permite la adaptación de la unidad urbana y territorial al contexto (comenzando por el edificio), mediante la planificación y gestión del sistema energético en un modelo de ordenación del territorio equilibrado y equilibrante, con la finalidad de resolver las necesidades de forma óptima. En la misma línea, Castrillo et ál. (2014) apuntan a confrontar el principio de superabundancia, derroche y abuso de recursos naturales porque las sociedades suelen olvidar los vínculos entre lo económico y los procesos naturales.

En relación al territorio y a la energía, la autosuficiencia conectada debe enfrentarse principalmente a cuatro retos (Requejo, 2011). El primer reto, es el nuevo bucle del aprovechamiento de recursos naturales: trabajar con aprovechamiento de las energías basadas en recursos renovables. El segundo, el funcionamiento de los sistemas que funcionan en redes: aquellos elementos incorporados a la red, son afectados por las dinámicas de crecimiento y las mejoras incesantes de producción y consumo, con

repercusiones negativas en la naturaleza. El tercero, el desacoplamiento del territorio: armonizar la ciudad, el territorio y sus procesos renovables, mediante un urbanismo que emplee energías renovables en la ciudad y en sus componentes. Y el cuarto, la aceleración de los procesos territoriales y económicos: incentivar un sistema semiabierto donde la retroalimentación de energía renovable cree un equilibrio dinámico entre el uso de dicha energía y la velocidad de renovación de sus componentes.

Otro autor, Fernández-Güell (2015), detalla varios enfoques del modelo *Smart City*. Algunos de ellos criticados por estar impregnados por la corriente neoliberal y otros son argumentados como alternativas para una gestión urbana eficaz. En líneas generales, el autor concibe la Ciudad Inteligente o *Smart City* caracterizada por ser un modelo urbano centrado en el reto de mejorar la eficiencia energética, disminuir el efecto invernadero y reconducir el cambio climático, mediante la tecnología. Por ello, argumenta los pros y contras de los diferentes enfoques que desarrolla, ya que es un concepto que ha recibido numerosas transformaciones y denominaciones y su origen data desde 1990. Posteriormente, a partir de 2012, la Comisión Europea se apropió del modelo enfocándose hacia las innovaciones tecnológicas en el transporte, la energía y las TIC.

Según este autor, resulta necesaria una adecuada evaluación antes y después de las iniciativas inteligentes con tres criterios cualitativos: comprensión de la complejidad, incorporación de la diversidad e incorporación de la incertidumbre. Consecuentemente, los modelos genéricos evaluados son los siguientes:

1) Modelo sectorial de Ciudades Inteligentes: es aquel centrado en la provisión de servicios urbanos donde se prima la eficiencia y sostenibilidad de los mismos. Constituyen una serie de iniciativas caracterizadas por el apoyo de tecnologías avanzadas facilitando concretos procesos de toma de decisiones mediante los datos proporcionados. Los principales promotores son las empresas tecnológicas, de servicios públicos y los municipios.

No obstante, para Fernández-Güell este modelo tiene un grado de cumplimiento muy bajo siguiendo los tres criterios mencionados: 1) las iniciativas presentan un carácter simplista y dirigidas a zonas concretas de la ciudad, resulta eficiente a corto plazo pero dudoso a largo plazo; 2) se tratan de iniciativas con escaso grado de diversidad debido a su facilidad de permutar de un lugar a otro y a la no colaboración de todos los agentes de la ciudad; y 3) no se centra en las repercusiones futuras pese a sus consideraciones cuantitativas.

2) Modelo multisectorial de Ciudades Inteligentes: el objetivo de este modelo es crear sistemas de mayor extensión mediante la agrupación de iniciativas inteligentes dirigidas a sectores concretos de actividad urbana. En ese sentido, se crean plataformas tecnológicas que habiliten sistemas unificados de gestión por sectores y así los servicios, la información y los estándares quedan agrupados dentro de cada sector de actividad urbana. Los únicos sujetos que apoyan este modelo son las empresas multinacionales.

En este caso, el autor considera una mejora relativa en el cumplimiento de los tres criterios: primero, se considera la coordinación de las aplicaciones sectoriales y el desarrollo de nuevas iniciativas con el propósito de abarcar diferentes dimensiones de la ciudad; segundo, las iniciativas sopesan las singularidades de cada realidad urbana, con la implicación de agentes locales de zonas concretas, la Administración y empresas de servicios públicos; y tercero, se aplican dos modelos de pronóstico cuantitativos pero ninguno de corte cualitativo.

3) Modelo integrado de Ciudades Inteligentes: a diferencia de los dos modelos anteriores, este modelo se caracteriza por ser abierto debido a la participación del conjunto de la comunidad en las plataformas y protocolos. La ciudadanía recibe un enorme volumen de datos y colabora con los diferentes agentes locales con la finalidad de crear nuevos servicios y/o actividades que favorezcan el bienestar social, económico y ambiental de toda la comunidad. En cuanto a la promoción y desarrollo de aplicaciones inteligentes, la propia ciudadanía sería la impulsora con sus propuestas.

En este último modelo, Fernández-Güell tiene fuertes convicciones de alto grado de cumplimiento y, por tanto, de éxito: 1) se coordinará y entrelazará la información disponible en “la nube” y desde los diferentes subsistemas urbanos, contemplando nuevas iniciativas inteligentes de carácter sistemático y multidisciplinar; 2) se adaptará a la singularidad de cada ciudad desde un modelo colaborativo entre toda la ciudadanía con equilibrio en el flujo de toma de decisiones; y 3) se utilizarán tanto instrumentos de predicción de carácter cuantitativo como cualitativo, con los correspondientes indicadores de cambios y el sistema de alertas.

No puede obviarse que las empresas tecnológicas, de servicios públicos o de cualquier sector, buscan oportunidades de negocio y obtener beneficios económicos. Pese a las ventajas que ofrece la tecnología en la gestión y planificación, su implementación “no es sinónimo de cohesión social, lucha contra la desigualdad, justicia redistributiva,

verdadera participación ciudadana o mayor calidad y felicidad en nuestras ciudades” (Salamaña, 2012, p. 210).

El Modelo integrado de Ciudades Inteligentes de Fernández-Güell (2015), puede contemplarse desde la visión de ciudad más inteligente, participativa, comunitaria o inclusiva. Este enfoque es desarrollado por diversos autores desde diferentes modelos teóricos de gestión urbana desarrollados en el siguiente apartado: urbanismo alternativo (Montaner, 2012), modelo de desarrollo comunitario (González Medina, 2012), gestión urbana flexible (Febres-Cordero, 2011), desde el imaginario colectivo (Lefebvre en Sugranyes y Mathivet, 2010; Borja, 2003), planificación colaborativa (De Gregorio, 2015), entre otros.

En esa línea, Requejo (2011) argumenta la necesidad de que la autosuficiencia conectada se adapte a las condiciones locales y formas de participación social en la ciudad. Se trata de que cada ciudad satisfaga por sí misma las necesidades que pueda, así como el uso de energía renovable simultáneo al uso responsable de la energía, e implantar un nuevo modelo que contemple el desarrollo de los nuevos procesos de participación social y de gestión colectiva. Aquí encontramos, otro autor que ofrece otra alternativa de modelo de gestión urbana neoliberal que podría ser encuadrado en el modelo comunitario/participativo precisamente por su énfasis en la participación ciudadana.

En esta línea de participación social y sostenibilidad, Montaner (2012) acuña la noción de sostenibilidad social, como un gran desafío a alcanzar. Este concepto es entendido como aquel que puede enfrentarse a los retos ambientales, fomentando la arquitectura sostenible y el urbanismo participativo, donde exista la igualdad y reconocimiento de diversidad. Considera que todo ello necesita de una deconstrucción de los procesos que actualmente existen de corte neoliberal para generar un urbanismo alternativo centrado en autoorganización, funcionamiento de abajo hacia arriba (bottom up) y en la justicia, mediante cuatro ejes: igualdad, diversidad, participación y sostenibilidad.

En definitiva, las políticas urbanas y las urbanísticas han estado sujetas a continuas transformaciones paulatinamente. En el caso de las últimas han sido el centro de atención desde la regeneración urbana. Se ha confundido con una serie de conceptos como remodelación, revitalización, rehabilitación, renovación entre otros, para aludir a espacios ya urbanizados. El uso reciente de ese concepto de regeneración urbana procede del

ámbito comunitario europeo desde hace décadas, no siendo tan reciente el interés de los gobiernos nacionales por transformar la ciudad (Castrillo et ál., 2014).

Autores como los mencionados anteriormente (Requejo, 2011; Montaner 2012; Castrillo et ál., 2014), concluyen su tesis aventurando el difícil horizonte de la regeneración urbana. Contemplar el derecho a la ciudad y la autosuficiencia conectada desde el afán por la regeneración urbana, resulta una ardua tarea debido principalmente a las distancias de ambas nociones en las actuales agendas institucionales y a la gran deconstrucción que necesita el urbanismo caracterizado por su corte neoliberal.

### **3.3.2. La corriente comunitaria o más participativa: hacia ciudades más inteligentes, participativas, comunitarias e inclusivas**

Este modelo surge como respuesta clásica e ideológica a los modelos neoliberales. En este modelo se concede un mayor protagonismo a la ciudadanía. Para conocer el papel de la ciudadanía en la gestión urbana, podemos remontarnos a la propia génesis del binomio ciudad-ciudadanía, ciudad como origen de la participación ciudadana. Para ello, partimos del concepto de derecho a la ciudad en la antigua Grecia.

La polis griega, fundada en la democracia, integraba a la ciudadanía, quien la asumía como propia. De esta manera, la ciudad fue la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la tríada compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía. Este sentido histórico se ha ido perdiendo. La ciudad se ha vaciado de la política y de lo público debido, entre otras cosas, a los procesos de privatización, (Carrión, 2007).

A finales de los 60, las ideas de Lefebvre abordan la importancia del derecho a la ciudad. Este autor concibe la ciudad como sujeto, objeto y obra, elementos estéticos del espacio que es social y simbólicamente construido (Urrutia, 1999). Un derecho que “no puede concebirse como el simple derecho de visita o de regreso a las ciudades tradicionales. Puede formularse solamente como derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (p.14). El autor abordó el concepto de derecho a la ciudad, dándoles la palabra a actores muy diversos, con diversidad de puntos de vista, discursos, culturas, experiencias, etc. Más de 60 años después de la primera formulación del derecho a la ciudad, aún se reúnen grupos tan heterogéneos formados por movimientos sociales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, etc.; persiguiendo las estrategias de lucha contra la lógica de la

globalización mercantil, actúan desde lo local con la perspectiva global del derecho a la ciudad (Sugranyes y Mathivet, 2010).

En resumidas cuentas, se trata de articular las diferentes ideas y hacerlas converger hacia el derecho a la ciudad, y así combatir los modelos de ciudad neoliberales que colocan la dimensión económica en el centro por encima de las dimensiones social y ambiental. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc. (Borja, 2003).

Por ello, hay que apropiarse del derecho a la ciudad como alternativa de cambio a las políticas neoliberales. Reformular la vida urbana desde la equidad, generando y redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todos los colectivos (incluidos los más vulnerables). Es una aspiración de justicia social propia de las políticas sociales, y concretamente de los servicios sociales. El derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Se basa, por tanto, en una serie de procesos de conquista, en el que los movimientos sociales también son el motor para lograr su cumplimiento (Sugranyes y Mathivet, 2010).

Por otra parte, Castrillo et ál. (2014) rescatan el concepto de derecho a la ciudad de Henri Lefebvre, como complemento a la autosuficiencia conectada. Este derecho a la ciudad consiste en el apoyo a nuevas formas de autonomía social en la configuración del espacio urbano. En la línea de Lefebvre, las personas implicadas se reapropiarán y autogestionarán el espacio urbano. En ese sentido, varios de los principios del derecho a la ciudad se expresan con la autonomía social, desde la concepción como derecho a producir condiciones de diversidad, riqueza y oportunidad social en cualquier espacio urbano y como derecho a que el rol de la ciudadanía sea primordial en la toma de decisiones para desarrollarlo.

En el caso de Gomà (2018), concibe el derecho a la ciudad como la (re)construcción de los derechos sociales en el siglo XXI, incorporándose la dimensión de proximidad. El derecho a la ciudad que da origen a un nuevo municipalismo, donde se ligan entre sí las agendas social y urbana, dando lugar a un elemento esencial del estado de bienestar y en sí a una ciudadanía democrática. Podemos afirmar que el derecho a la ciudad es el umbral que da entrada al resto de derechos como ciudadanía.

En el caso de Sánchez y García (2015), estos autores dotan a la ciudadanía de un gran protagonismo en la Ciudad Inteligente. La considera generadora de información en dicho modelo y esclarece dos aspectos claves para que la ciudadanía tome parte de las decisiones que le van a afectar: participación ciudadana en el gobierno de la ciudad (e-Administración, e-Gobierno y e-Democracia) y el reto que supone para la Administración el nuevo modelo de relación con la ciudadanía.

Por ello, Salamaña (2012, p.211) argumenta que “es necesario evaluar estratégicamente las oportunidades (con inteligencia y humanidad) que el desarrollo de las tecnologías aporta a la ciudad y analizar su impacto (social, económico, ambiental, cultural, educativo, etc.); evaluar las oportunidades no sólo desde un punto de vista económico sino, sobre todo, desde una perspectiva social y ecológica de respeto al planeta.

En ese contexto, en los últimos años hemos asistido a una tendencia emergente de modelos participativos de abajo hacia arriba (multitudes inteligentes, *FabLabs*, *Hacking the city* y otras intervenciones en espacios públicos y comunicativos) donde se critican abiertamente a las Ciudades Inteligentes como ciudades económica, social, cultural y espacialmente divididas (Hollands, 2008).

Según Calzada y Cobo (2015), existen muchas incógnitas sobre la dimensión de la gobernanza y muchos autores no consiguen ponerse de acuerdo. Pero los “ciudadanos inteligentes” al parecer no tienen dudas, tienen interés por transitar de la minería de datos con sistemas cerrados a sistemas de acceso más abiertos y centrados en ellos mismos mediante transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración.

No obstante, es un gran desafío mejorar la toma de decisiones o nivel de gobernanza en una ciudad no es tarea fácil. La ciudadanía puede verse sobrecargada con datos interminables que pueden generar absentismo participativo por ansiedad en la información o interferencias con la misma (Wurman et ál., 2001).

Por otra parte, el rol de las administraciones consistiría en evitarlo. Para ello las administraciones deben estar presentes y velar por controlar las dimensiones digitales y sociales, abordando o fomentando una transición hacia una ciudad más inteligente o una Ciudad Inteligente más progresista (Hollands, 2008), no obviando la relevancia de la innovación social (Moulaert et ál., 2017).

Para muchos autores, entre los que destaca Calzada (2013), las ciudades inteligentes han sido aquellas impulsadas por el mercado de la tecnología, bajo intereses empresariales como hemos comentado con anterioridad en otros epígrafes. Es, por tanto, que apelan por el principio de “primero el pueblo”. Para ello, creen que el modelo *Penta-Helix* o multiinteresados (implicación de los actores en una problemática determinada que les afecta en un lugar concreto) debería sustituir el modelo clásico de gobernanza basado en las asociaciones público y privado. Nos referimos a un modelo multinivel de gobernanza, donde las soluciones son sencillas pero amplias para abordar la complejidad de la ciudad.

Sin embargo, ese nuevo cambio de modelo de gobierno o esa innovación social no sería tarea fácil como hemos ido comentando (Harvey, 2005; Calzada, 2013; Grimm et ál., 2013). Pero saldría a la luz la complejidad, se aceptaría y pondría en valor para solventarla eficazmente.

Existen otras denominaciones para los modelos de gestión urbana caracterizados por ser más participativos, abiertos y comunitarios. El modelo de gestión urbana flexible, es uno de ellos, caracterizada por ser simultánea, diversa, orientada hacia proyectos, de inversión mixta, que tome en cuenta una planificación adecuada para definir el proyecto de ciudad, donde se promueva el desarrollo integral a partir de una visión estratégica y compartida de la ciudad, adaptándose al enfoque de sostenibilidad del desarrollo local y acorde al marco institucional correspondiente. (Febres-Cordero, 2011 y CEPAL, 2002).

Otro modelo que pone en el centro la participación es el denominado como planificación colaborativa. El concepto acuñado por la profesora Healey (2006) hace referencia a la necesidad de que se impliquen los principales actores en la planificación con el objetivo de transformar la gobernanza. Otro autor, De Gregorio (2015), también respalda la participación ciudadana en los procesos de planeamiento urbanístico y propone rescatar ese concepto de planificación colaborativa. En definitiva, se trata de aplicar la participación ciudadana en la planificación urbana para la mejora de la ciudad y la calidad de vida de la ciudadanía. Mediante el intercambio de conocimiento entre los actores implicados, se propicia una mejora de comprensión de las demandas y se establecen los pilares para las futuras políticas urbanas.

Para que pueda desarrollarse, valores como justicia inclusiva y sostenibilidad tienen que estar presentes durante el proceso de toma de decisiones y por supuesto actores que representen a la ciudad, su diversidad de demandas u opiniones. Si esto no sucediera, los

procesos de participación fracasarían pese a los esfuerzos realizados. Aunque Healey (2006) no interpreta el fracaso como negativo, sino como otra oportunidad que surge por agrietar la estructura existente donde otros modos pueden introducirse.

Esta alternativa de planificación supera a la tradicional en diversos aspectos como la resolución de conflictos. Como consecuencia de la diversidad de actores e intereses acaecidos durante los procesos de toma de decisiones, pueden surgir numerosos conflictos que pueden solventarse con esta planificación. Mediante los foros de diálogos, se genera un proyecto común desde el que comenzar conjuntamente y superar los obstáculos que surjan por el camino. Por tanto, el empoderamiento de los actores en cuestiones de la ciudad se constata como pieza clave para la mejora de sus barrios y también genera un reforzamiento del sentimiento de identidad que puede crear capacidad local y además evolucionar hacia modelos de gobernanza colaborativa o incluso de gobernanza multinivel (De Gregorio, 2015).

La autora Healey (2006) argumentó esa necesidad de generar un nuevo estilo de gobernanza con un modelo de gobernanza democrático pluralista y una planificación colaborativa. La propuesta de la autora, desde el enfoque institucionalista, enfatiza tanto en las organizaciones formales como en las redes relacionales y los procesos de gestión colectiva. Este estilo de gobernanza, implica incluir la dimensión colaborativa en el urbanismo con la suma del conocimiento no experto y experto y así realizar diagnósticos más completos y estrategias eficaces.

La oportunidad de estos modelos basados en el derecho a la ciudad, en la participación ciudadana, asumen o necesitan de la premisa de políticas públicas que estructuren, operativicen esas oportunidades. Las políticas públicas locales o urbanas como políticas sociales, de los servicios sociales pueden tener un mayor anclaje en este modelo de gestión urbana.

En los dos capítulos anteriores, se han desarrollado las nociones teóricas en materia de políticas urbanas: conceptualización, componentes, marco normativo y modelos de la gestión urbana. En el siguiente capítulo se da paso a otra política pública, en concreto, la política social de servicios sociales. Ciertamente, tanto la política urbana como los servicios sociales son políticas públicas, políticas que van destinadas a la sociedad en su conjunto, aunque la segunda queda anclada o delimitada por el adjetivo social.

#### Capítulo 4. La política social de los servicios sociales

Para la autora Montagut (2009, p.9) la conceptualización de la política depende del enfoque. Si se concibe desde una perspectiva general “significa originariamente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la conducción y administración de la polis”. Pero la realidad es que el ser humano es social y por ello todo lo político es social, así que las acciones políticas dependen de una serie de variables como el contexto social, período concreto, etapa histórica, etc. Desde esta perspectiva, tanto la política urbana como los servicios sociales pueden ser concebidas como políticas sociales. En la concepción más extendida, la concepción de la política social concreta y restrictiva, se concibe como un conjunto de medidas centradas en el bienestar social, donde destacan los servicios sociales.

El adjetivo social en el concepto de política surgió como evolución de una serie de procesos históricos desde sus inicios a mediados del siglo XIX. Esto ha contribuido a la escasez de consenso en torno a su conceptualización. A grosso modo, puede ser definida como aquellas acciones del gobierno que inciden en el bienestar de las personas cambiando, manteniendo o posibilitando sus condiciones de vida (Montagut, 2001).

Además, no existe consenso para definir la política social porque presenta una fuerte carga ideológica y está sujeta a la interpretación del gobierno que la ejecute. Esto también puede verse reflejado en la política urbana, dependiendo del modelo de gestión desarrollado. Para Montagut (2009), la política social debería ir enfocada hacia aplicar, buscar, y satisfacer la acción de los gobiernos, debido a que la perspectiva y significado pueden ser muy diversas respecto a lo que se debe o no hacer ante determinadas realidades sociales. En esa línea, para nuestro objeto de estudio enfocando los servicios sociales hacia su incorporación en la política urbana para contribuir en la satisfacción de necesidades y demandas de la ciudadanía.

Los servicios sociales son caracterizados por ser un servicio público de proximidad y de atención a la ciudadanía, particularmente a los colectivos vulnerables, pero con un papel muy necesario en las Áreas de Regeneración y Rehabilitación Urbana (en adelante ARRU). No existen precisamente un gran número de trabajos que tengan indicadores basados en la atención de los servicios sociales en la definición de las ARRU. En esa línea, algunos autores como Agost-Felip et ál (2018) intentan diseñar un sistema de indicadores que permita identificar ARRU, incorporando las actuaciones de servicios sociales.

Los servicios sociales se configuran como política pública y social para el desarrollo de la ciudadanía, fomentando la participación ciudadana y en definitiva defiende los derechos ciudadanos y, en particular, el derecho a la ciudad. El papel que tienen los servicios sociales en la gestión urbana va orientado en esa dirección. Yendo más allá de la concepción de la gestión urbana como urbanismo, para llegar a una concepción de la gestión urbana como gestión integral para la ciudadanía.

El desarrollo de la política social dentro y fuera del marco estatal emplaza a los gobiernos tanto a los gobiernos estatales como sub-estatales a optimizar los sistemas del bienestar en los espacios públicos de niveles múltiples. La gobernanza multinivel contribuye a ir en esa senda. En los últimos tiempos, la prominencia de las dimensiones supra y sub-estatales se ha traducido en nuevas demandas para acomodar la gobernanza multinivel en un mundo en cambio acelerado (Moreno Fernández, 2018). Pero no existe un único modelo de descentralización y gobernanza multinivel, tal y como se contrasta con la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Llena-Nozal et ál., 2022). Pese a la enorme dificultad de la descentralización, resulta necesaria para hacer efectiva la proximidad en las políticas públicas. Además, la espacialidad y proximidad (Brugué y Gomà, 1998) resultan necesarias juntas para cualquiera de las fases de diseño e implementación de la política pública. Es en la ciudad donde las personas acceden a los servicios públicos, y concretamente a los servicios sociales. De ahí que los servicios sociales presenten un especial y relevante protagonismo como pilar de política social con mayor proximidad.

Los servicios sociales constituyen un conjunto de prestaciones o servicios recogidos y regulados en políticas públicas concretas de corte social dirigidas a paliar las condiciones de vida y mejorar la vida social de colectivos vulnerables; concebido como el cuarto pilar del Estado del Bienestar (Las Heras, 2019). Otra definición según Garrido Juncal (2020, p.132) contempla los servicios sociales como “un conjunto de prestaciones técnicas, tecnológicas y económicas que ofrecen las administraciones sin carácter monopolístico a las personas en situación de riesgo de exclusión social, con la finalidad de facilitar su bienestar personal, familiar y social.”. Este conjunto de políticas públicas también denominadas políticas sociales, se configuran dentro del denominado Estado del Bienestar por su componente eminentemente social, están recogidas en diferentes normativas tanto a nivel internacional, como nacional y autonómico.

#### **4.1. Normativa internacional sobre los servicios sociales**

Existe un fuerte carácter polisémico del concepto de servicios sociales y diferente provisión a nivel mundial e internacional. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, se proveen los servicios sociales mediante un seguro social para quienes no son capaces de cuidarse por sí mismos y cuidar a sus familias, por medio de los mecanismos ordinarios del mercado se prestan de forma residual (modelo de bienestar liberal o, en este caso, Estado de oportunidad de seguro). Otro ejemplo, en Argentina, bajo la premisa del mérito, los servicios sociales se proveen mediante un sistema de seguro social que genera un bienestar social estratificado por beneficios, condiciones de acceso y rango de protección, unas políticas sociales corporativistas (modelo de bienestar conservador, o en este caso, modelo de bienestar universalista estratificado) (Navarro Ruvalcaba, 2006).

A rasgos genéricos, los servicios sociales pueden ser concebidos como un conjunto de servicios públicos interactivos cuyos fines son satisfacer las necesidades sociales de la sociedad en su conjunto, los grupos específicos y los individuos en contextos concretos.

En el plano internacional, la Comisión Europea también es consciente de las diferencias en torno a la conceptualización de los servicios sociales por cada Estado-Nación y a pesar de la inexistencia de definiciones formales o vinculantes, se delimitan mediante las comunicaciones de ese órgano europeo. En estas comunicaciones se determinan los servicios sociales como un servicio dentro de los denominados Servicios de Interés General (SIG) y, por ende, el término servicios sociales queda más limitado y orientado a la economía que a la calidad del servicio. Esta cuestión, junto a la diversidad de sistemas nacionales de servicios sociales de la Unión Europea y a la prestación irregular y desigual de los servicios sociales, colisiona con los intentos de categorizar la definición de los servicios sociales por parte de las Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones internacionales.

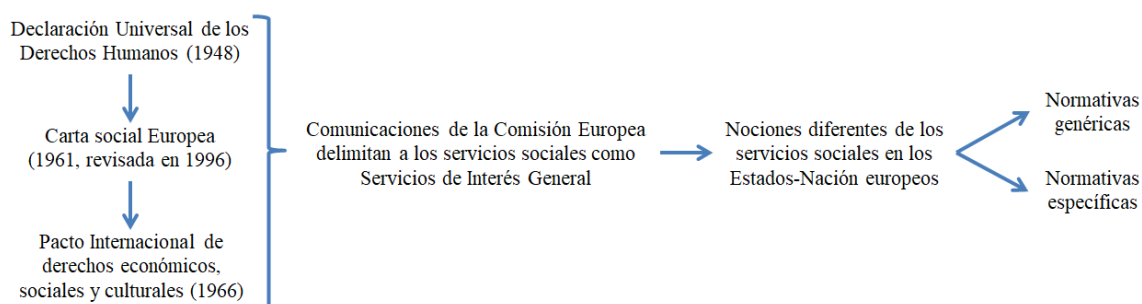
No obstante, a nivel internacional no existe una ley general de servicios sociales, de hecho, existen separadas por ámbitos políticos (Llena-Nozal et ál., 2022). Algunos Estados miembros no tienen una definición global de servicios sociales (Comisión Europea, 2020). Esto supone una concepción genérica o específica de los servicios sociales dependiendo de cada país. Se identifican tres grupos diferenciados con características compartidas en torno a dichas concepciones. En el primer grupo, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y Francia, atesoran leyes generales con gran amplitud de servicios diferentes. En el segundo, Bélgica, detallando la forma de

organizarse los centros de servicios sociales y también su misión. Y en el tercer grupo, Austria y Alemania, cuentan con distintas leyes asociadas a diferentes categorías de servicios. Estas distinciones entre concepción genérica o específica de los servicios sociales no son las únicas. En el caso de los países federales, existen leyes o reglamentos regionales que suelen complementar la legislación de ámbito nacional, independientemente de si existe o no una ley general o sectorial; por ejemplo, en el caso de España (Llena-Nozal et ál., 2022).

Pese a la falta de consenso a nivel internacional, respecto a una ley general de servicios sociales y la conceptualización en sí de los propios servicios sociales, existe un conjunto de normas internacionales que amparan el sistema público de servicios sociales (véase figura 1): la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (1966); la Carta Social Europea (1961); y los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 (17 objetivos que marcan la agenda de las Naciones Unidas en torno al desarrollo económico, social, cultural, sostenible, etc.).

### Figura 1

*Normativa internacional sobre servicios sociales.*



Fuente: elaboración propia.

En referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), encontramos el artículo 25.1 donde se expresan textualmente distintos derechos que toda persona debe tener y, en concreto, el derecho a los servicios sociales: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Otra normativa internacional que alude transversalmente a los servicios sociales es el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966: reconociendo la importancia de la familia en la protección y asistencia, en el cuidado y la educación de los hijos a cargo (artículo 10.1); derecho a un nivel de vida adecuado para cada persona y familia considerando también la alimentación, vestimenta, vivienda y las condiciones de existencia (artículo 11.1); y por último, se reconoce el disfrute del máximo nivel de salud física y mental (artículo 12.1).

En cuanto a la Carta Social Europea de 1961 (revisada en 1996), queda recogido expresamente en los artículos 13 y 14: derecho a la asistencia social y médica (artículo 13), beneficios de los servicios sociales (artículo 14). Y para colectivos concretos necesitados de protección, en los artículos del 15-19 se recogen los siguientes derechos: a la formación profesional y readaptación profesional y social de las “personas física o mentalmente disminuidas” (artículo 15), a una protección social, jurídica y económica de la familia (artículo 16), a una protección social y económica de las madres y niños (artículo 17), “a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras partes contratantes” (artículo 18) y el “derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia” (artículo 19). En referencia a la Carta Social Europea de 1996, amplía el catálogo de derechos e introduce nuevas enmiendas, prestando especial consideración a personas vulnerables.

Además de esas normativas internacionales, los servicios sociales en la Unión Europea comparten siete elementos comunes (Comisión Europea 2020):

- 1) El propósito y la justificación: tanto el concepto como la prestación de servicios sociales se encuentran vinculados a salvaguardar los derechos humanos y sociales universales. Además, para proteger los principios democráticos, valores religiosos y/o culturales, así como las ambiciones socioeconómicas y se vinculan al cumplimiento de objetivos políticos.
- 2) Las funciones: orientadas hacia una serie de condiciones mínimas que garanticen unos niveles mínimos de bienestar y evitar limitaciones democráticas en la participación respecto al mercado laboral, en sociedad y economía. Además de garantizar la mejora del bienestar en las otras dos dimensiones de la salud (física y mental).
- 3) La población destinataria: lo común se vincula al “interés general”, no existe una clasificación oficial para englobar todas las personas usuarias de los servicios sociales

Pero en diferentes Estados, también se orientan a colectivos o grupos concretos con vulnerabilidades y necesidades específicas.

4) Los actores involucrados: independientemente de la población destinataria, los servicios sociales pueden ser prestados por cuatro grupos de agentes sociales. Un grupo lo conforman los actores del sector público, otro grupo lo componen los agentes del sector privado-comercial que tienen "ánimo de lucro", también existe un tercer grupo formado por los agentes del tercer sector ("sin ánimo de lucro") y el cuarto grupo aglutina a los actores del sector informal (familia, vecindad, amistad, iglesias, organizaciones benéficas y sociedad civil).

5) La organización de los servicios sociales: puede ser a nivel nacional, regional o local. Las diferentes normativas a estos niveles parten de un marco único, conjunto más amplio de leyes o algunas que definen los servicios sociales o aspectos concretos. A nivel europeo, la mayoría de los servicios sociales se pueden comprender en los códigos 87 y 88 de la Nomenclatura Estadística de Actividades Económicas de la Comunidad Europea (*NACE*) como asistencia residencial y trabajo social no residencial; pero esto no es un requisito necesario previo.

6) La financiación: se combinan diferentes fuentes de financiación derivadas de agentes públicos (el Estado como protagonista principal), subvenciones públicas, financiación privada, tarifas de servicios y otras fuentes (fondos de la Unión Europea u otros organismos internacionales). También se distingue la provisión de entre los Estados miembros.

7) La monitorización servicios sociales: el seguimiento y la evaluación de actividades suele ser con carácter anual. Se desarrolla dependiendo de los niveles y actores, sea mediante un sistema centralizado o descentralizado.

Estos elementos compartidos permiten un punto de partida de análisis para poderse adaptar al contexto específico y así ser interpretado adecuadamente. A rasgos genéricos, desde la Comisión Europea se conciben los servicios sociales como un conjunto de servicios públicos interactivos cuyos fines son satisfacer las necesidades sociales de la sociedad en su conjunto, los grupos específicos y los individuos en contextos concretos.

## **4.2. Normativa nacional**

En España los servicios sociales se conciben como una política social más del Estado de Bienestar. No existe una ley general de servicios sociales, pero sí existe una ley específica en materia de dependencia de ámbito nacional (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia). Por ello, y por el traspaso de competencias, los servicios sociales suelen estar regulados por las comunidades autónomas. No obstante, la definición española de servicios sociales se basa en el Catálogo de Referencia de los Servicios Sociales de 2013 que, paradójicamente, contiene servicios que no se prestan a través de los sistemas de servicios sociales comunitarios o servicios sociales especializados en gran parte del país (Llena-Nozal et ál., 2022).

En la Constitución Española de 1978 no se recoge expresamente el concepto de asistencia social y servicios sociales, tampoco el de beneficencia, aunque sólo se evita la mención de este último por su connotación negativa (Alemán, 1993).

### **4.2.1. Constitución Española de 1978 (BOE)**

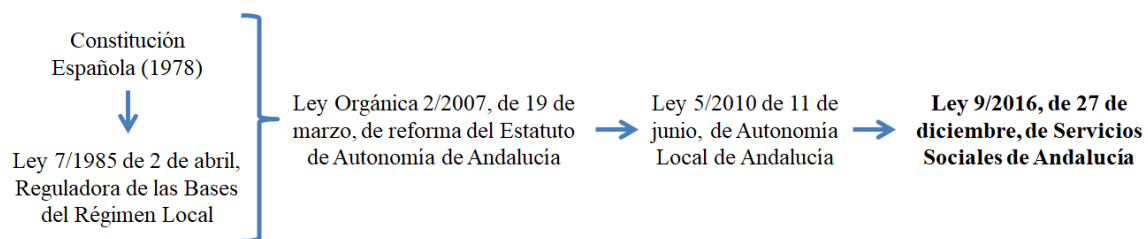
No obstante, se compromete implícitamente con los artículos 1.1 (referencia a la igualdad), artículo 9.2 (suprimir los obstáculos), artículo 14 (no discriminación por cualquier condición personal o social) y artículo 10.2 (coherencia con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948).

Además, existe una clasificación por grupos o colectivos con relación a los servicios sociales: reeducación y reinserción social de personas privadas de libertad (artículo 25.2); protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1) e hijos (artículo 39.2), considerando acuerdos internacionales (artículo 39.4); derechos económicos y sociales de trabajadores españoles en el extranjero (artículo 42), participación libre y eficaz de la juventud (artículo 48), prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de personas con diversidades funcionales física, sensorial y psíquica (artículo 49); y pensiones para la ciudadanía “durante la tercera edad” “mediante un sistema de servicios sociales” (artículo 50). Destacamos también que, amparado en este contexto normativo, se implantó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; vigente en la actualidad tras diferentes modificaciones.

En ese sentido, a nivel nacional, los servicios sociales se encuentran respaldados implícitamente en la Constitución Española de 1978, donde también existe cierto compromiso por transferir las competencias a las respectivas Comunidades Autónomas (Alemán, 1993). En el artículo 148.1.20 de la Constitución, queda recogida la competencia en materia de asistencia social para las comunidades autónomas, quienes la recogieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía con la denominación de servicios sociales (Asensio, 2016) (véase imagen 2). Y por último, el artículo 149.1 y 149.2 donde aparecen las competencias exclusivas del Estado: regular condiciones básicas para garantizar la igualdad de la población española; todo lo referente a nacionalidad, migración, extranjería y asilo; y el servicio de cultura, facilitando la comunicación cultural entre comunidades autónomas.

## Figura 2

*Normativa española y andaluza sobre servicios sociales.*



Fuente: elaboración propia.

### 4.2.2. Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE)

Actualmente esta norma se encuentra modificada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta norma pretende reducir el distanciamiento entre los servicios sociales y la ciudadanía. En este aspecto, se refuerza la proximidad de los servicios sociales por esclarecer las competencias que ostentan de las administraciones locales. Particularmente, lo que nos resulta más destacable de esta ley corresponde con los artículos 25, 26 y 36 que presentan referencias explícitas en materia de servicios sociales y en el caso de la gestión urbana referencias implícitas por el dominio del urbanismo o las políticas urbanísticas.

El artículo 25 contiene cinco puntos. El 25.1 se centra en la finalidad de los municipios, promover actividades y prestar servicios públicos para satisfacer necesidades y aspiraciones. En el 25.2, se aborda la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata (25.2.e), y se habilita el rol del municipio para poder suministrar los servicios sociales, así como garantizar la promoción y reinserción

social (25.2.k). El tercer punto plantea los principios descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. En el caso del cuarto punto, se menciona la obligatoriedad de realizar memorias económicas y prever la dotación recursos necesarios. Y en el quinto y último punto, se alude a garantizar la no simultaneidad.

En el artículo 26 se identifican el 26.1 y 26.2 como apartados relevantes de los servicios públicos que pueden ofrecer los municipios y las diputaciones. En el caso de los municipios, pueden prestar servicios como alumbrado, recogida de residuos, alcantarillado, limpieza viaria, cementerio, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a núcleos de población, pavimentación (26.1.a). A partir de los 5 mil habitantes, además los municipios podrán prestar servicios de parque público, biblioteca pública y tratamiento residuos (26.1.b). Desde los 20.000 habitantes, los municipios pueden prestar servicios de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. También se indica la obligación de otorgar la prestación de servicios sociales (26.1.c). Partiendo de los 50.000 habitantes, pueden proporcionar los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano (26.1.d).

No todos los municipios tienen la autonomía para poder prestar dichos servicios. Aquellos con menos de 20 mil habitantes pueden proporcionar, mediante la diputación provincial (26.2.), servicios como recogida y tratamiento residuos (26.2.a), abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales (26.2.b.), limpieza viaria (26.2.c.), acceso núcleos de población (26.2.d.), pavimentación vías urbanas (26.2.e.) y alumbrado público (26.2.f.). Con la aprobación de los municipios, la Diputación tiene la posibilidad de proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la implantación de fórmulas de gestión compartida mediante consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de gestión compartida, con el fin de coordinar la prestación de los servicios.

Y, por último, para remarcar el rol de la Diputación en la prestación de los servicios públicos mencionados, el artículo 36 establece como competencias propias de la Diputación “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso supracomarcal” (36.1.c).

### **4.3. Normativa autonómica**

#### **4.3.1. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOJA)**

Los servicios sociales tienen una serie de elementos (disponibilidad, calidad, organización, etc.) vinculados a cuestiones fundamentales como los valores, la cultura, tradiciones constitucionales y economía. Por consiguiente, el concepto de servicios sociales depende del contexto (Comisión Europea, 2022), así como otras consideraciones como el rol y las relaciones establecidas con otros servicios públicos también se ven afectadas. En el caso de España, como uno de los Estados Nación de la Unión Europea, también sucede y con dos peculiaridades añadidas: España no tiene ley nacional de servicios sociales y cada comunidad autónoma tiene su propia ley respaldada por sus Estatutos Autonómicos.

Los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas, se han aprobado con diferencias espacio-temporales, desde 1979 hasta 1983. En referencia al Estatuto andaluz, el anterior Estatuto data desde 1981 y el actual desde 2007. En esta norma, el articulado genérico y transversal a los servicios sociales es el que sigue: artículo 15 sobre igualdad de género, artículo 16 de protección contra la violencia de género, artículo 17 que alude a la protección de la familia, artículo 23 de prestaciones sociales (igualdad de acceso y derecho a una renta básica), artículo 24 relativo a personas con discapacidad o dependencia (derecho de acceso a ayudas, prestaciones y servicios de calidad).

El articulado correspondiente en materia de servicios sociales con competencia exclusiva versa sobre las siguientes temáticas: servicios sociales (artículo 61.1); voluntariado (artículo 61.2); protección y tutela, legislación penal y procesal de menores (artículo 61.3); promoción, protección y ejecución de medidas para la familia e infancia (artículo 61.4); en materia de inmigración sobre políticas de integración y participación social, económica y cultural (artículo 62); políticas sociales de género, competencia exclusiva y también compartida con Administración central (artículo 73); en materia de políticas de juventud (artículo 74); sobre la organización de los Servicios Básicos en educación, salud y servicios sociales (artículo 84); propias de los municipios en referencia a la gestión de los servicios sociales comunitarios (artículo 92.2.C); y competencias de la provincia en alusión a la coordinación de los municipios, su asesoramiento, asistencia y cooperación (artículo 96.3.A).

#### **4.3.2. Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOJA)**

En coherencia con el Estatuto de Autonomía Andaluz, esta ley conocida como LAULA, tiene como finalidad regular diversas cuestiones como las competencias de los municipios y entes locales, relaciones institucionales, la prestación de servicios, las demarcaciones territoriales y capacidades de auto-organización. En la LAULA, también se identifican referencias implícitas a la gestión urbana y explícitas a los servicios sociales comunitarios.

El capítulo II explicita las competencias de los municipios (sección 2ª) y las provincias (sección 3ª). Las competencias propias de los municipios corresponden a los artículos 8, 9 y 10. Los municipios andaluces tienen competencia para ejercer iniciativa en la ordenación y ejecución actividades y así los servicios públicos contribuyan a satisfacer necesidades del municipio, salvo que se atribuyan a otros niveles de gobierno (artículo 8). Dichas competencias son relacionadas con el urbanismo (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística) (artículo 9.1), en materia de vivienda (planificación, programación y gestión, participación en la planificación de la vivienda protegida) (9.2) y también en gestión de los servicios sociales comunitarios (9.3) respecto a prestaciones técnicas y económicas, equipamiento básico y promoción de las actividades de voluntariado social.

Además, los municipios pueden establecer relaciones de colaboración entre sí o con otras entidades locales, administraciones públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar competencias y emplear diferentes formas de gestión directa o indirecta de servicios sin perjuicio de la ciudadanía (artículo 10).

Por último, en la sección 3ª del presente capítulo II, se abordan las competencias propias de las provincias referentes a la asistencia a los municipios (artículo 11) y a la asistencia de la provincia al municipio (artículos 12-14): de carácter técnico, económico y material.

#### **4.4. Leyes autonómicas en materia de servicios sociales**

Dejando atrás las normativas autonómicas centradas, a grosso modo, en las competencias de la gestión urbana y los servicios sociales a nivel andaluz, profundizamos en la normativa de servicios sociales. Primero comenzamos con una comparativa cronológica con otras normativas autonómicas. La comparativa se realiza con otras comunidades autónomas, debido a que desgraciadamente, aún no existe una Ley General de Servicios

Sociales. En consecuencia, podemos encontrar varias generaciones de leyes autonómicas de servicios sociales (véase tabla 2).

**Tabla 2**

*Cronología de leyes autonómicas de servicios sociales (1982-2023)*

<b>Comunidad autónoma</b>	<b>1ª Generación</b>	<b>2ª Generación</b>	<b>3ª Generación</b>
Canarias	1987	2019	----
<b>Andalucía</b>	<b>1988</b>	<b>2016</b>	----
Valencia	1989	1997	2019
Murcia	1985	2003	<b>2021</b>
Asturias	1987	2003	----
Madrid	1984	2003	----
Navarra	1983	2006	----
Cataluña	1985	2007	----
Cantabria	<b>1982</b>	1996	<b>2007</b>
Galicia	1987	<b>1993</b>	2008
País Vasco	1996	2008	----
Aragón	1987	2009	----
Islas Baleares	1987	2009	----
La Rioja	1990	2002	2009
Castilla y León	1988	2010	----
Castilla La Mancha	1986	2010	----
Extremadura	1987	2015	----

Fuente: elaboración propia a partir de BOE.

La primera generación, durante el período 1982-1996, con la Comunidad Autónoma de Cantabria como propulsora y culminando con la ley de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La segunda generación, inició la senda la comunidad gallega en el 1996 y la finalizó la comunidad canaria en el 2019. Finalmente, la tercera generación de leyes de servicios sociales, tan sólo cinco comunidades autónomas las promulgaron. En el 2007 la comunidad cántabra fue la primera y la comunidad murciana sigue siendo la última, datada desde 2021. Concretamente en nuestra comunidad autónoma, Andalucía, los servicios sociales se encuentran recogidos en base a la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (ley de segunda generación).

En la mayoría de las leyes autonómicas mencionadas, la estructura de los servicios sociales se realiza en torno a los dos siguientes niveles (Consejo General del Trabajo Social, 2020):

a) Por un lado, los servicios sociales generales. Pueden recibir otras denominaciones como servicios sociales de base, servicios sociales comunitarios, o servicios sociales de

atención primaria. Van destinados a toda la población con prestaciones básicas: informar y orientar sobre derechos y recursos, realizar prevención e inserción social y familiar de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o en riesgo de serlo, prestar ayuda a domicilio a quienes o requieran y dar prestaciones de alojamiento y convivencia a quienes no tengan un adecuado ambiente familiar. Además, las prestaciones específicas a colectivos concretos considerados vulnerables o en riesgo de serlo (infancia, juventud, tercera edad, mujeres, minorías étnicas, personas sin hogar, etc.). Todos estos servicios se gestionan mediante los centros de servicios sociales y a través de centros comunitarios de las corporaciones locales; por regla general compete a la Administración local.

b) Por otro lado, los servicios sociales especializados su enfoque se orienta a las necesidades personales y características grupales de las personas beneficiarias. Son servicios organizados y gestionados para el colectivo al que atienden: infancia, mayores, mujer, etc. y según sus características personales. Como equipamientos o dispositivos especializados se pueden destacar los centros de día para adultos, centros de día para menores, las residencias, los centros ocupacionales y centros de protección y residenciales, centros de inserción social, entre otros. Sobre la competencia, le corresponde proporcionarlos a la Administración autonómica y local.

Los equipamientos y prestaciones se determinan en las diferentes disposiciones de los catálogos y carteras de servicios sociales elaborados por cada comunidad autónoma, aunque no todas han elaborado catálogos o carteras. Por ello, surgió en 1988 el Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y así “articular la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, para colaborar con las entidades locales en el cumplimiento de las obligaciones que (...) han de llevar a cabo en relación con la prestación de servicios sociales”. Esto supuso construir los fundamentos del sistema de asistencia y protección social hacia una red de servicios sociales de gestión local, desde la perspectiva metodológica y técnica de la concertación y la cooperación entre las administraciones estatal, autonómica y local; se renueva cada año dicho acuerdo.

#### **4.4.1. Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA)**

El origen de las primeras leyes autonómica en materia de servicios sociales no se remonta hasta principios de los 80, y con la llegada de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, se refuerza la proximidad a la ciudadanía. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta el 1988 no podemos encontrar la ley de servicios

sociales de la primera generación. En el caso de la ley de segunda generación, aún sigue vigente en la actualidad, data desde 2016.

En la Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, aparece el concepto de servicios sociales concretamente definido en la página 8 como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social, en los términos recogidos en las leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del estado de bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad.”.

Las cuestiones y consideraciones relativas al objeto, los conceptos desarrollados, objetivos, la titularidad del derecho a la prestación y el ámbito de aplicación, considerando los servicios del Sistema Público de Servicios Sociales y también los servicios de iniciativa privada, se localizan en el título preliminar de la Ley. De este título se destacan los artículos 1, 2 y 5:

La finalidad de la Ley se centra en el Sistema Público de Servicios Sociales, donde se destaca la promoción y las garantías del derecho universal, la ordenación y regulación de servicios y prestaciones y de la iniciativa privada, además de las garantías sobre los instrumentos y medidas relativas a la calidad y eficiencia de recursos. Todo ello, en condiciones de igualdad para todas las personas dentro del territorio andaluz (artículo 1).

La protección y adecuada cobertura de necesidades sociales son funciones fundamentales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 2), mientras que los objetivos de la política de servicios sociales se centran en: 1) promover y garantizar el derecho universal de la ciudadanía a los mismos, 2) también la autonomía personal y grupal, 3) necesidades colectivas y su atención, 4) garantizar autonomía personal y atender las situaciones de dependencia, 5) fomentar la cohesión social y solidaridad, 6) capacitar y empoderar, 7) intervención integral desde multidisciplinariedad, 8) garantizar la cobertura de integración social y prevenir vulnerabilidad, 9) sensibilizar e informar sobre integración y solidaridad, 10) detectar situaciones de necesidades sociales y personales, 11) uso equitativo de los recursos, 12) garantizar una equilibrada atención social territorial de manera sostenible y próxima, 13) fomentar la participación y

convivencia, 14) favorecer la diversidad con tolerancia y respeto, 15) sin olvidar la igualdad efectiva de personas sin ningún tipo de discriminación o estigmatización (artículo 5).

En el primer título, a rasgos generales la Ley se centra en dos capítulos: el primero, de forma general y detallada, se abordan los derechos (artículos 9-11) y las obligaciones ciudadanas (artículo 12) con respecto a los servicios sociales. En cambio, el segundo capítulo se centra en la participación ciudadana, desde los órganos colegiados que organicen el movimiento asociativo andaluz (artículos 16-21) hasta el plano individual desde múltiples canales (artículos 22-23), aunque de dichos canales sólo se mencionan las TIC (encuestas, Internet y redes sociales).

En lo que concierne al siguiente título, es el más amplio de la Ley. El título II contiene diez capítulos en torno a la configuración y ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales. La naturaleza jurídica del Sistema y su conceptualización quedan recogidas en los primeros tres capítulos:

Concretamente, dentro del capítulo I en el artículo 24.1, se recoge el concepto de Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía definido como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las administraciones públicas de Andalucía orientados a garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía” (p.24).

Además, se recogen los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 25). Los principios recogidos son numerosos como universalidad, solidaridad, responsabilidad pública, equidad, calidad, eficiencia social y económica, responsabilidad social, accesibilidad universal y diseño para todas las personas, planificación, emprendimiento e innovación social, prevención, atención centrada en la persona y su contexto, interdisciplinariedad, intersectorialidad, proximidad, normalización, transversalidad de género, respeto a la diversidad, empoderamiento digital, desarrollo comunitario, coordinación y cooperación administrativa y cooperación con la iniciativa privada.

En el capítulo II aparece la estructura básica del sistema estructurado en dos niveles (artículo 26): el primario centrado en los servicios sociales comunitarios (arts.27-31) y el nivel especializado centrado en los servicios sociales de mayor especialización técnica

(artículos 32-34), donde el profesional de referencia es una persona trabajadora social (artículo 31) en los correspondientes equipos multidisciplinares (artículo 30). Estos rasgos del sistema son comunes en la mayoría de sistemas de servicios sociales de las comunidades autónomas.

En referencia a la estructura territorial (capítulo III), los servicios sociales se establecen por zonas básicas de servicios sociales y áreas de servicios sociales (artículo 37). Por un lado, las zonas básicas se establecen sobre municipios con población mínima de veinte mil habitantes y constituyen las prestaciones y recursos de los servicios sociales comunitarios (artículo 38). Por otro lado, las áreas se organizan por provincias contando al menos con un área por cada una de ellas y donde se disponen de los servicios sociales especializados (artículo 39).

Las cuestiones relativas a las prestaciones de los servicios sociales se recogen durante el capítulo IV en torno al concepto y la tipología (artículo 40), el catálogo de prestaciones como instrumento que las determinará (artículo 41), la descripción de las prestaciones garantizadas (artículo 42), las condicionadas que no se encuentran dentro del catálogo (artículo 43), así como la provisión tanto de las presentes en el catálogo como las condicionadas (artículo 44).

Continúa el título II con el capítulo V, donde se establecen los procesos de intervención según cuatro: el modelo básico de intervención donde se ofrece una atención integral para la persona o unidad convivencial desde un enfoque participativo y positivo de la persona (artículo 45); el Proyecto de Intervención Social con atención integral sea a nivel individual o familiar o convivencial (artículo 46); los instrumentos técnicos como tarjeta social, historia social y otras herramientas de valoración y diagnóstico comunes elaboradas con consenso (artículo 47) con la garantía de protección de datos personales (artículos 47 bis, ter y quáter); y el Sistema de Información sobre Servicios Sociales donde los agentes públicos y privados deben aportar la información necesaria y actualizada del funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales (artículo 48).

En el siguiente capítulo, en cuanto a las competencias de las administraciones públicas de Andalucía (capítulo VI), se presentan las relativas a los diferentes órganos: Consejo de Gobierno (artículo 49), Consejería competente en materia de servicios sociales (artículo 50), entidades locales (artículo 51) y transferencia y delegación de competencias (artículo 52).

La organización y coordinación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía quedan recogidas en el capítulo VII. Se respetan las estructuras creadas, así como las competencias que poseen la Junta de Andalucía y las entidades locales, con respecto al Sistema Público de Servicios Sociales. Dicho sistema se coordina con otros sistemas de protección afines (artículo 54), las Administraciones Públicas (artículo 55), consejería competente (artículo 56), además de la participación del órgano consultivo denominado Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales (artículo 57). Las medidas para articular la cooperación y coordinación se basan en crear fórmulas vías u otras con carácter formal mediante órganos de cooperación interadministrativa; arbitrar instrumentos, protocolos y convenios de colaboración; además de crear catálogos y/o carteras de servicios y prestaciones (artículo 58).

En los siguientes tres capítulos, se contemplan el desempeño profesional, las bases profesionales, los derechos y deberes para el adecuado desarrollo profesional y la formación permanente (capítulo VIII), el reconocimiento del papel de la investigación desde la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales (capítulo IX) y finaliza el título II con el capítulo X relativo a la ética en los servicios sociales donde aparecen el Comité de Ética de los Servicios Sociales como órgano consultivo (artículo 71) y el Código de Ética Profesional (artículo 72).

El tercer título de la ley andaluza consta de cuatro capítulos donde se argumentan cuestiones relativas a la planificación, modelo de calidad, eficiencia y sostenibilidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

Por un lado, en el capítulo I aparece la planificación cuya competencia pertenece a la consejería competente (artículo 73) y son siete los principios (artículo 74): 1) coordinación entre las administraciones públicas, 2) equilibrio territorial, 3) proximidad, 4) eficiencia en la organización y los recursos, 5) calidad de los servicios públicos, 6) intersectorialidad e 7) integración de perspectivas sociales. Cabe destacar el Plan Estratégico de Servicios Sociales (artículo 75), la vigencia y los efectos del mismo (artículo 76), así como los planes específicos de servicios sociales que elabore la consejería competente (artículo 77).

Por otro lado, el capítulo II está dedicado a la calidad del Sistema Público de Servicios Sociales. Se pone énfasis en la mejora del modelo de calidad (artículo 78), la correspondiente certificación (artículo 79), el desarrollo de un conjunto de indicadores

para el seguimiento y la evaluación de la mejora continua (artículo 80), contando con un análisis de eficiencia y evaluación económica (artículo 81) y sin olvidar la sostenibilidad (artículo 82).

En referencia a las autorizaciones y condiciones reglamentarias de centros y servicios para su puesta en funcionamiento y para las modificaciones en infraestructura o estructura funcional (artículo 83), entre otras cuestiones como las acreditaciones administrativas (artículo 84) o Registro de Entidades (artículo 86); localizadas en el capítulo III de esta ley.

Finalmente, en el último capítulo del título se incluye la inspección de los servicios sociales en alusión a la finalidad, competencia, las funciones y los deberes de la Inspección, actas, medidas provisionales, etc.

En el siguiente título, aparece la regulación de la iniciativa privada y social en la provisión de servicios sociales en Andalucía (título IV). Se divide en cinco capítulos:

El capítulo I sobre la libertad de prestación de servicios sociales (artículo 98), la colaboración de la iniciativa social (artículo 99) y la participación de la iniciativa privada con respecto al Sistema Público de Servicios Sociales (artículo 100).

El capítulo II hace referencia al concierto social, desde las medidas de discriminación positiva (artículo 102), el objeto de los conciertos sociales (artículo 103), los efectos (artículo 104), requisitos de acceso (artículo 105), cuestiones relativas a la duración y modificación (artículo 106) hasta la formalización (artículo 107).

El capítulo III alude a la participación de la iniciativa privada dentro de contratación del sector público, considerando las cláusulas sociales (artículo 109).

El capítulo IV versa sobre puntualizaciones de los convenios con la iniciativa social para la gestión de las prestaciones del Catálogo (artículo 110) y los acuerdos de colaboración (artículo 111).

Por último, en el capítulo V se considera fomentar la iniciativa social para las actividades de servicios sociales (artículo 112), prevé las modalidades de partenariado, patrocinio y mecenazgo (artículo 113) y la posibilidad de que las entidades con fines sociales sean consideradas de interés social para Andalucía (artículo 114). En esta línea, se apuesta por entender el desarrollo de los servicios mediante la participación con diálogo y negociación entre las diferentes personas implicadas desde la acción.

No puede obviarse la necesidad de financiación de los servicios sociales, queda recogida en el penúltimo título de la Ley (título V). Se contemplan como fuentes de financiación las siguientes: presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las entidades locales correspondientes, aportaciones del Estado y de la Unión Europea, personas usuarias de centros y servicios, personas jurídicas y físicas, donaciones, etc. (artículo 115). Además, se destacan los contratos programa en la ley debido a que vinculan la financiación con la persecución de los objetivos marcados, desde la sostenibilidad, eficiencia, calidad y efectividad.

En el último título de la ley quedan recogidas las consideraciones sobre infracciones y sanciones (título VI) para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y la seguridad jurídica de todas las partes implicadas.

Finalmente, destacar la existencia de propuestas para elaborar alternativas concretas y operativas de actuación para el sector público del Trabajo Social responsable en el campo de la acción municipal. Son propuestas encaminadas a reflexionar y pensar en un modelo más adecuado a cada país, Administración y sociedad concreta. Se centran en estructurar dentro de un modelo de actuación que integre los servicios posibles a desarrollar en el nivel municipal desde dos consideraciones: el Estado es un actor o implicado con funciones de coordinación de otros actores sociales y los servicios sociales constituyan el eje central de actuación municipal en el ámbito social (Aguilar-Idáñez, 1994).

La vinculación de la política urbana con los servicios sociales parte precisamente desde ahí, contemplándose la ciudad como un espacio de innovación e inclusión que también garantice los derechos de los colectivos más excluidos desde la regeneración urbana (Lefebvre, 2013). Es en la ciudad donde las personas acceden a los servicios públicos y, en concreto, a los servicios sociales, que se caracterizan por la espacialidad y territorialidad del Estado del Bienestar en palabras de Brugué & Gomà (1998). Estas representan junto a la proximidad en las políticas urbanas del Estado del Bienestar, les otorgan a los servicios sociales un especial y relevante protagonismo como pilar de política social con mayor proximidad, necesaria para cualquiera de las fases de diseño e implementación de la política pública. Por eso, no podemos concebir los servicios sociales alejados de la política urbana. Los servicios sociales ofrecen una relación más próxima o directa con la ciudadanía, abordando las diferentes problemáticas sociales como la vulnerabilidad y la fragmentación social que se desarrollan en el entorno urbano.

Además de la proximidad, existen otros principios rectores comunes entre los servicios sociales y las políticas urbanas. Estos principios son los siguientes: calidad y eficiencia social y económica (aparecen en los diferentes modelos de gestión urbana y en las respectivas normativas); responsabilidad social y planificación por parte de las administraciones públicas (como en cualquier política pública); participación y desarrollo comunitario, y transversalidad de género (en estos casos, dependiendo del modelo urbano dentro de la corriente comunitaria como el urbanismo feminista, sostenibilidad participativa, etc.); y universalidad, principio garantizado para la ciudadanía en su conjunto (derecho a la ciudad).

Precisamente, el derecho a la ciudad de Lefebvre (2013) que aborda la necesidad de conquistar la ciudad por parte de la ciudadanía, lucha y empoderamiento por la consecución de los derechos sociales en el espacio urbano. Derecho que guarda consonancia con el derecho subjetivo de los servicios sociales a participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, a acudir en defensa de los derechos de unos servicios de calidad y en condiciones de mejora de las necesidades de personas o grupos de la ciudad y que, por ende, mejore la convivencia en los contextos donde se desarrollan las políticas urbanas (Urrutia, 1999).

Del mismo modo, se identifican una serie objetivos de los servicios sociales que se comparten con las políticas urbanas. El objetivo de los servicios sociales de capacitar y empoderar a las personas, ideas compartidas por el urbanismo de Lefebvre (2013) y los autores Sugranyes y Mathivet (2010); desde la educación, la innovación y el emprendimiento como en los modelos de multigobernanza. Otro objetivo de los servicios sociales, el de garantizar la cobertura de la integración social, previniendo y atendiendo situaciones de vulnerabilidad con una distribución equitativa de diferentes tipos de recursos en las ciudades, tal y como indica el urbanismo de Borja (2003) y otros modelos urbanos centrados en la participación e inclusión social.

Otra línea en común es la colaboración público-privada para prestarse los servicios sociales y el resto de servicios públicos locales. El abordaje de la acción cooperativa entre entidades públicas-privadas locales y supralocales, y el desarrollo de los conciertos (denominado social en el caso de los servicios sociales) donde se privatizan ambos tipos de servicios públicos a nivel municipal desde una justificación bajo principios de racionalidad, eficiencia o colaboración, cargado de connotaciones neoliberales propias de los modelos de gestión urbana tradicionales. En el caso de las fuentes de financiación, a

grosso modo, tanto las políticas urbanas como los servicios sociales presentan un sistema de financiación similar formado por los Presupuestos de la comunidad autónoma, de las entidades locales y las aportaciones finalistas de los Presupuestos Generales del Estado y de la Unión Europea.

Por todo ello, este proyecto de investigación nace para cubrir las carencias existentes de los servicios sociales en las agendas urbanas, y bajo la justificación de las consideraciones anteriores comunes entre los servicios sociales y las políticas urbanas. Con en el siguiente capítulo, se pretende averiguar en qué medida los servicios sociales se encuentran incluidos en la gestión urbana como una política urbana.

### **Capítulo 5. La revisión sistemática de los servicios sociales y la política urbana**

El procedimiento seguido para extraer parte de la información necesaria incluida en esta tesis, se ha realizado mediante la realización de una revisión sistemática de la literatura científica respecto a los conceptos de política urbana y servicios sociales<sup>1</sup>. Cabe rescatar la aclaración conceptual de lo que entendemos por política urbana realizada durante el capítulo 2 y la correspondiente al concepto de servicios sociales desarrollada durante el capítulo 4. La necesidad de reseñarlo reside en que ambos conceptos vertebraron los criterios de búsqueda contemplados en la realización de la revisión sistemática.

La publicación supuso precisamente un acercamiento a los conceptos de políticas urbanas y servicios sociales con la finalidad de recopilar, indagar y sintetizar la evidencia cualitativa, cuantitativa y mixta en torno a esta relación. Se exploró las temáticas que enfocan los estudios elegidos desde las bases de datos *WOS*, *Scopus* y *Ifinder*, distribuyendo la información con el método *Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses*; también se evaluó la calidad de los hallazgos con una síntesis de evidencia cualitativa, cuantitativa y mixta, desde el método *Mixed-Methods Appraisal Tool* (para estos detalles, véase el documento referenciado a pie de página). De este modo, se indagó en las relaciones entre la política urbana y los servicios sociales para ofrecer un ámbito de conocimiento añadido y complementario a la bibliografía revisada en los capítulos anteriores.

---

<sup>1</sup>El capítulo deriva de un artículo científico publicado que se denomina “Las relaciones entre servicios sociales y políticas urbanas. Una revisión desde la evidencia”. Trabajo publicado a inicios del año 2023 y realizado junto al doctor Octavio Vázquez Aguado y la doctora Teresa González Gómez.

En materia de gestión urbana, la contextualización de la revisión sistemática también tuvo su origen en el objetivo de configurar ciudades inclusivas y sostenibles en las líneas marcadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, la Agenda Urbana Europea o el programa europeo Urbact. En materia de servicios sociales, se concibieron como una política social más del Estado del Bienestar, desde la perspectiva de la literatura española. En esa línea, siguiendo el paraguas conceptual desarrollado en los capítulos 2, 3 y 4.

Para la tesis doctoral, los resultados de la revisión sistemática han sufrido un procedimiento de síntesis y reorganización y así adaptarse al presente trabajo. Para profundizar en los criterios de evaluación de los artículos de la revisión sistemática, así como la estrategia de búsqueda y muestra, puede verse en profundidad en el artículo en cuestión. Respecto a los resultados relevantes para la tesis, son organizados en base a dos puntos: contexto urbano, interpretación del concepto de los servicios sociales y temas objeto de estudio.

### **5.1. El predominio de las investigaciones centradas en las ciudades grandes**

El interés de haber analizado el tamaño de las ciudades residió en el aumento de la complejización de problemáticas sociales en el contexto urbano. En esa línea, en los artículos de la revisión sistemática encontramos investigaciones centradas en ciudades con diferente tamaño poblacional, según tres categorías que establecimos: contextos urbanos de gran tamaño poblacional, ciudades pequeñas y medianas y contextos urbanos mixtos (combinan ciudades de diferentes tamaños poblacionales). La mayoría de investigaciones abordaron los contextos urbanos de gran tamaño con más de 250 mil habitantes y pertenecieron a la mayoría de países con al menos un artículo centrado en dicho contexto urbano. Esta tendencia contradice con el principio de irrelevancia del tamaño de las ciudades para ser desarrolladas con carácter económico, social y sustentable, difiere de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estos resultados se centraron en el acercamiento conceptual de los servicios sociales y la política urbana, pero sin ahondar en la polisemia conceptual internacional del capítulo 4, ni en una delimitación pormenorizada de la naturaleza jurídica de los servicios sociales. Este amplio abanico de formas de concebir los servicios sociales como resultado de la revisión sistemática, corrobora la inexistencia de definiciones formales o vinculantes (Comisión Europea, 2020) y la inexistencia de una ley general de servicios sociales a nivel internacional (Llena-Nozal et ál., 2022), tal y como se desglosa y analiza en el capítulo 4 de esta investigación.

## **5.2. La influencia del urbanismo y los servicios sociales como servicio público**

Además, la revisión sistemática profundizó en los temas abordados por los estudios en torno a los servicios sociales y las políticas urbanas. En base a ambos conceptos, se identificaron una gran diversidad de temáticas orientadas hacia dos tendencias genéricas. Por una parte, se manifestó el dominio urbanístico vinculado a gran parte de las temáticas relacionadas con la gestión de servicios públicos. Por otra parte, esa tendencia no afectó a los servicios sociales si se conciben como una política social integral, desde lo comunitario, y con proximidad a la ciudadanía por su abordaje descentralizado y local. En referencia, a la diversidad de temáticas se clasificaron en cinco ejes temáticos: gobernanza, población u objetos de intervención de los servicios sociales, Ciudad Inteligente, sostenibilidad y participación ciudadana.

Las investigaciones que abordaron la gobernanza se centraron en su influencia hacia los servicios sociales. Los servicios sociales quedan supeditados a la gobernanza local, apareciendo como un mero instrumento, por ello, adolecen todas aquellas consecuencias derivadas de la gestión urbana, en especial las gestiones deficientes y de corte neoliberal realizadas hacia la búsqueda de la regeneración urbana.

Se identificó otra línea temática relativa a la población u objetos de intervención de los servicios sociales, que se aglutinan en temáticas específicas como alcoholismo y sinhogarismo en el contexto urbano, regeneración urbana de áreas vulnerables, habitabilidad urbana, escasez de vivienda, entre otros. En definitiva, la vivienda fue el tema destacado como causa de la exclusión social.

La línea temática de Ciudad Inteligente, planteó la política urbana y los servicios sociales en torno a la sostenibilidad e innovación de las ciudades. Se conciben los servicios sociales desde la perspectiva general de servicios públicos, con intención de satisfacer necesidades ciudadanas y paliar las consecuencias de las Ciudades Inteligentes.

Por otra parte, se identifica la sostenibilidad (alejada de la visión *Smart City*) como otra línea temática. Aparece vinculada a los servicios sociales y al urbanismo, abordándose la dimensión social desde la visión del urbanismo como vector de inclusión/exclusión.

Por último, existe un conjunto de artículos que se aproximan al abordaje de la participación de la ciudadanía en contextos urbanos. Esta temática se ha dirigido a modificar el urbanismo tradicional hacia uno más social, participativo, amigable y

comunitario, implicando a la ciudadanía con el objeto de mejorar los servicios públicos en los barrios de sus ciudades.

Después del desarrollo del capítulo 5, se ha evidenciado la inexistencia de revisiones sistemáticas entre los servicios sociales y la política urbana. Asimismo, los artículos analizados de la revisión sistemática abordaron los servicios sociales de forma genérica junto a las políticas urbanas y un conjunto de artículos que desarrollaron ambos conceptos simultáneamente por mera coincidencia, identificándose los servicios sociales como parte del conjunto de servicios públicos locales destinados a la ciudadanía. Estas consideraciones, otorgan más peso a nuestra idea de indagar en la necesidad de incluir los servicios sociales como política urbana. Con esta finalidad, se da paso al bloque III donde se detallan los objetivos y metodología seguidos durante el proceso de investigación de la tesis doctoral.

### **III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

Este bloque engloba los tres pilares que sostienen la tesis doctoral. Estos otorgan el rigor y la solidez a la estructura del trabajo de investigación y se estructuran en dos capítulos (6 y 7). En el capítulo 6, se detallan las preguntas y los objetivos de la investigación. Las preguntas de investigación son confeccionadas a partir de dos cuestiones: un Trabajo de Fin de Máster centrado en la gestión urbana de Huelva y la revisión bibliográfica de fuentes relevantes relacionadas con los dos temas de estudio de la tesis, y también relacionados con el protagonismo de las políticas públicas y políticas sociales en general.

En cuanto a los objetivos de la investigación se concretan con la finalidad de dar respuesta a los anteriores interrogantes del trabajo. En la tabla 3 puede apreciarse la relación entre las preguntas de investigación y los objetivos. Además, en el bloque IV de resultados también puede observarse la relación entre los puntos anteriores y los resultados derivados tras el trabajo empírico de la información y los datos. Por último, el capítulo 7, se aborda el diseño y desarrollo metodológico donde se detallan los dos métodos de consulta empleados. El Delphi a expertos que, con la definición de su instrumento, hizo posible la consulta a profesionales de los servicios sociales.

#### **Capítulo 6. Las preguntas y los objetivos de investigación**

##### **6.1. Preguntas de investigación**

Para el comienzo de la elaboración del proceso de investigación, se han establecido diferentes puntos de partida que orientan el objeto de investigación de la tesis doctoral. Por ello, se plantean los siguientes interrogantes respecto a dos temas de estudio la política urbana y los servicios sociales o más concretamente la relación entre los servicios sociales y la política urbana a nivel local.

En cuanto a los interrogantes relativos a las políticas urbanas se identifican los siguientes:

1. ¿Qué es la gestión urbana y qué son las políticas urbanas? ¿Diferencias y semejanzas?
2. ¿Tiene la ciudad de Huelva modelo de gestión urbana? ¿Qué lo caracteriza?
3. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del modelo de gestión urbana de Huelva?

En la relación a los servicios sociales, las cuestiones se han orientado principalmente al rol y relevancia en la gestión urbana y la consideración de los servicios sociales como política urbana, se exponen a continuación:

4. ¿Qué importancia tienen los servicios sociales para la gestión urbana?

5. ¿Es innovador incluir los servicios sociales en la gestión urbana? ¿Existen ciudades donde formen parte de la gestión urbana?
6. ¿Se deben implicar todos los grupos de interés de la ciudad en la gestión urbana? ¿Qué opinan los diferentes grupos de interés de la ciudad sobre la implicación de los servicios sociales en la gestión urbana de Huelva?
7. ¿Qué propuestas se plantean para mejorar el estatus de los servicios sociales en las agendas urbanas municipales?
8. ¿El modelo de gestión urbana de Huelva incluye a los servicios sociales? ¿La Administración local de Huelva apuesta por los servicios sociales en la ciudad?

## 6.2. Objetivos del estudio

En este apartado se detallan los diferentes objetivos de la tesis doctoral que pretenden dar respuesta a las anteriores cuestiones. Estos objetivos han ido orientados al objeto de estudio de la investigación para identificar el rol de los servicios sociales como política urbana en el marco de la gestión urbana onubense. Por consiguiente, se plantean los objetivos:

1. Conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva.
2. Identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual.
3. Identificar los principales recursos y métodos empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva.
4. Identificar ciudades donde los servicios sociales estén presentes en su gestión urbana.
5. Conocer la opinión de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva.
6. Diseñar y validar una serie de indicadores de forma consensuada para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana.

Tras el desarrollo de los objetivos de la investigación, se presenta la concordancia entre los objetivos y preguntas de investigación (véase tabla 3). Esto supone la base para el diseño y ejecución del trabajo.

**Tabla 3**

*Relación de los objetivos con las preguntas de investigación*

Preguntas de investigación	Objetivos de la investigación
----------------------------	-------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué es la gestión urbana y qué son las políticas urbanas? ¿Diferencias y semejanzas?</li> <li>• ¿Tiene la ciudad de Huelva modelo de gestión urbana? ¿Qué lo caracteriza?</li> </ul>	<p>1. Conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿El modelo de gestión urbana de Huelva incluye a los servicios sociales? ¿La Administración local de Huelva apuesta por los servicios sociales en la ciudad?</li> <li>• ¿Qué importancia tienen los servicios sociales para la gestión urbana?</li> </ul>	<p>2. Identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del modelo de gestión urbana de Huelva?</li> </ul>	<p>3. Identificar los principales recursos y métodos empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es innovador incluir los servicios sociales en la gestión urbana? ¿Existen ciudades donde formen parte de la gestión urbana?</li> </ul>	<p>4. Identificar ciudades donde los servicios sociales estén presentes en su gestión urbana.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se deben implicar todos los grupos de interés de la ciudad en la gestión urbana? ¿Qué opinan los diferentes grupos de interés de la ciudad sobre la implicación de los servicios sociales en la gestión urbana de Huelva?</li> </ul>	<p>5. Conocer la opinión de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué propuestas se plantean para mejorar el estatus de los servicios sociales en las agendas urbanas municipales?</li> </ul>	<p>6. Diseñar y validar una serie de indicadores de forma consensuada para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Capítulo 7. El diseño y desarrollo metodológico

Para esta investigación se han utilizado diferentes técnicas de análisis y recogida de datos procedentes de fuentes secundarias (normativas, bibliografía académica, datos oficiales, bibliografía extraída para la revisión sistemática, etc.) y de tres fuentes primarias: revisión sistemática (artículo elaboración propia), consulta/Delphi a expertos y consulta a profesionales de los servicios sociales de Huelva (véase tabla 4).

**Tabla 4**

*Relación de los objetivos de la investigación con los instrumentos metodológicos de la recogida de información*

<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>Instrumentos</b>
1. Conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión bibliográfica.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>
2. Identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión bibliográfica.</li><li>• Revisión sistemática.</li><li>• Consulta a expertos.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>
3. Identificar los principales recursos y métodos empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consulta a expertos.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>
4. Identificar ciudades donde los servicios sociales estén presentes en su gestión urbana.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión sistemática.</li><li>• Consulta a expertos.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>
5. Conocer la opinión de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consulta a expertos.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>
6. Diseñar y validar una serie de indicadores de forma consensuada para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consulta a expertos.</li><li>• Guión de entrevista.</li></ul>

Fuente: elaboración propia.

Básicamente, se ha seguido dos fases en la recogida de información. En la primera, se consultó a 10 personas expertas en ambas materias para conocer la idoneidad de la incorporación de los servicios sociales como política urbana; y la segunda fase, se desarrollaron 19 entrevistas para indagar en la relación del binomio servicios sociales y política urbana en los diferentes municipios de Huelva. Estos dos métodos de investigación son los que se van a desarrollar a continuación. Se estructuran por objetivos, técnicas de análisis, recogida y análisis de datos.

### **7.1. Método de consulta o Delphi a expertos**

Siguiendo a Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca (2016, p.88), el método Delphi “consiste en una técnica de obtención de información, basada en la consulta a expertos de un área, con el fin de obtener la opinión de consenso más fiable del grupo consultado”. Individualmente, a los expertos y las expertas se les realizan una serie de cuestiones en profundidad que se organizan en un cuestionario. Este cuestionario se intercala con la retroalimentación expresada por el grupo y produce una percepción representada a todas las personas integrantes del grupo.

Otros autores como Cabero e Infante (2014) destacan que el método Delphi puede ser uno de los métodos más empleados en las últimas décadas en la investigación. Las situaciones y temáticas pueden ser muy diversas: concretar preguntas de investigación, identificar temas a investigar, crear una perspectiva teórica para sustentar una investigación, crear instrumentos de recogida y análisis de información, identificar en los factores las relaciones causales, etc. En ese sentido, se considera de gran utilidad para la investigación en ciencias sociales.

Después de definir el método Delphi, nos adentramos en la investigación. Para comenzar con la recopilación de las contribuciones proporcionadas por las personas especialistas, primero hay que esclarecer dos cuestiones fundamentales en esta introducción: definir el marco de partida mediante la conceptualización de tres conceptos claves (gestión urbana, política urbana y servicios sociales) y vislumbrar las posibilidades de poder considerar los servicios sociales como política urbana.

En el caso de la gestión urbana, existe una gran diversidad de definiciones y modelos (recopilado en los capítulos 2 y 3). Una definición de partida sería entenderla como la “articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) que configuran un proceso global para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, a los fines de satisfacer las necesidades de bienes de consumos individuales y colectivos de los distintos sectores de la población” (Villadiego, 2012 p.35). Por otra parte, concretando en el ámbito local, el concepto de gestión urbana municipal puede definirse como un conjunto de decisiones que, tomadas directa o indirectamente desde el municipio, transforman el espacio local y transforma la calidad de vida de su ciudadanía (Orellana et ál., 2012).

La política urbana o política de gestión urbana también se ha visto inmersa en esa plural conceptualización de la gestión urbana con varias denominaciones diferentes y confusiones conceptuales (recopilado en el capítulo 2). A diferencia de la política urbanística, la política urbana es aquella derivada del resultado de un conjunto de actores que intervienen en el proceso de su definición no limitadas a los ámbitos institucional y local y desde una interacción de toma de decisiones y de acciones desde muchas esferas de gobierno como sanidad, vivienda, servicios sociales, etc. (Subirats, 2012).

En cuanto a los servicios sociales, la Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía los define como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social, en los términos recogidos en las leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del estado de bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad” (recopilado en el capítulo 4).

El objetivo de este estudio es averiguar si es posible considerar los servicios sociales como política urbana y no tanto poner el foco de atención en la gestión urbana. En esta línea se pretende analizar las potencialidades y los retos para considerar los servicios sociales como política urbana. Este objetivo puede llegar a materializarse debido a que existen propuestas para elaborar alternativas concretas y operativas de actuación para el sector público del Trabajo Social responsable en el campo de la acción municipal. Son propuestas encaminadas a reflexionar y pensar en un modelo más adecuado a cada país, Administración y sociedad concreta. Se pretende estructurar dentro de un modelo de actuación la integración de los servicios posibles a desarrollar en el nivel municipal desde dos consideraciones: el Estado como actor o implicado con funciones de coordinación de otros actores sociales y los servicios sociales como el eje central de actuación municipal en el ámbito social (Aguilar-Idáñez, 1994).

La factibilidad de que los servicios sociales tengan un mayor protagonismo en la gestión urbana y la necesidad de que dichos servicios públicos obtengan un status merecido en las ciudades por la labor que desempeñan en ellas, así como el incremento de las posibilidades de transformar las ciudades en más inclusivas, denotan el interés de esta

investigación para incorporar los servicios sociales a la gestión urbana como una política urbana más.

Con la finalidad de conocer si es factible o no dicha incorporación, se crea un instrumento de consulta dirigido a personas expertas en política urbana y servicios sociales. Mediante la cumplimentación de un formulario realizado *ad hoc*, las personas expertas responden a una serie de ítems planteados en coherencia con los objetivos de este trabajo, y así conocer la factibilidad de la propuesta planteada en esta tesis.

### 7.1.1. Objetivos

Con el Delphi a personas expertas, el objetivo general perseguido ha sido el de valorar la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana.

En cuanto a los objetivos específicos, se detallan los tres siguientes:

- ✓ Identificar las características del sistema de servicios sociales desde el enfoque de la política urbana abordado en los capítulos 3 y 4.
- ✓ Identificar aquellos elementos que deberían tener las prácticas de los servicios sociales para considerarse como innovadora en el marco de la política urbana.
- ✓ Identificar las posibles modificaciones de los servicios sociales (marco legal, contenido, prestaciones, procedimiento, prácticas, etc.) para ser considerados políticas urbanas.

### 7.1.2. Muestra

Las personas consultadas presentan diferentes perfiles con representación heterogénea (véase tabla 5). Se ha consultado a un total de 10 personas expertas en política urbana y servicios sociales, de diferente género, procedentes de diferentes instituciones o universidades, afines a las ramas de conocimiento pertinentes para el objeto de estudio de esta investigación (Sociología y Trabajo Social) y profesionales independientes.

**Tabla 5**

*Perfil de las personas expertas que participan en la consulta*

<b>Género</b>	<b>Participantes</b>	<b>Institución / universidad</b>	<b>Disciplina / área conocimiento</b>
H	Experto 1	Independiente, colabora con Universidad del País Vasco	Sociología - política urbana
M	Experta 2	Universidad Pablo de Olavide	Sociología - política urbana

<b>Género</b>	<b>Participantes</b>	<b>Institución / universidad</b>	<b>Disciplina / área conocimiento</b>
H	Experto 3	Universidad Pablo de Olavide	Sociología - política urbana
H	Experto 4	Universidad Pablo de Olavide	Trabajo Social - servicios sociales
M	Experta 5	Universidad de Jaén	Trabajo Social - servicios sociales
M	Experta 6	Universidad de Castilla La Mancha	Trabajo Social - servicios sociales
H	Experto 7	Universidad de Cádiz	Trabajo Social - servicios sociales
H	Experto 8	Universidad Autónoma Barcelona	Sociología - política urbana
M	Experta 9	Universidad de Jaén	Trabajo Social - servicios sociales
H	Experto 10	Universidad Pablo de Olavide	Trabajo Social - servicios sociales

*Nota:* H es hombre y M es mujer.

Fuente: elaboración propia.

La muestra ha sido elegida por criterios de idoneidad respecto a sus campos de trabajo de investigación. Está formada por diez personas que ostentan el título de Doctor/a, de las cuales son seis expertos y cuatro expertas. En el caso de las ramas de conocimiento, seis personas provienen del Trabajo Social (tres doctores y tres doctoras consideradas como personas expertas en servicios sociales) y cuatro personas de Sociología (tres doctores y una doctora consideradas como personas expertas en política urbana).

En cuanto al lugar de trabajo, la mayoría de la muestra pertenece afiliada a instituciones universitarias, salvo una persona que es consultor independiente y suele colaborar con la Euskal Herriko Unibertsitatea. De las nueve que trabajan en universidades cuatro lo hacen en la Universidad Pablo Olavide, dos en la Universidad de Jaén, una en la Universidad de Cádiz, otra en la Universidad de Castilla La Mancha y otra en la Universidad Autónoma de Barcelona. La importancia de estas diez personas expertas, se define en dos direcciones: sus respuestas y la propia validación del cuestionario creado donde participan. Asimismo, todas las personas entrevistadas pertenecen al cuerpo de profesorado titular y/o son catedráticas con una dilatada experiencia.

### **7.1.3. Instrumento de consulta**

Para la muestra, se utiliza la técnica metodológica de consulta de especialistas o Delphi y así obtener la información de corte cuantitativo en esta investigación. Con la colaboración

de las personas consultadas, se puede tener acceso a un conjunto de conocimientos del objeto de estudio con imparcialidad y calidad.

Para la recopilación de la información, se ha empleado como herramienta un cuestionario que contempla una serie de cuestiones orientadas a la consecución de los objetivos planteados en esta investigación (véase tabla 4) sobre la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana y además la consulta se realiza en adecuación y coherencia del perfil de personas expertas en dichas materias objeto de estudio (véase tabla 5).

Para la realización del cuestionario se ha partido desde cero, ya que por la naturaleza innovadora de esta investigación, no se han encontrado instrumentos diseñados para el objetivo de la investigación. Por ello, se ha validado en dos fases: la primera, con las aportaciones de los dos directores que tutorizan esta investigación; y la segunda, con las diez personas expertas de la muestra. En cuanto a la estructura del cuestionario (anexo I), se divide en un bloque donde se desarrolla una breve biografía y currículum vitae de la persona experta y seis bloques que abordan temas referentes a la política urbana y a los servicios sociales:

- Bloque 1. Características de la política urbana en relación a los servicios sociales: búsqueda de la adecuación del rol del sistema de los servicios sociales desde el enfoque de la política urbana.
- Bloque 2. Aportación de la política urbana a los servicios sociales: ventajas que los servicios sociales podrían tener al incluirse como política urbana en la gestión urbana.
- Bloque 3. Elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales.
- Bloque 4. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales: cómo mejoraría la incorporación conjunta de ambos campos científicos.
- Bloque 5. Valoración general y abierta: en qué medida las personas consultadas consideran un conjunto de propuestas para la inclusión de los servicios sociales como política urbana en la gestión urbana.
- Bloque de biografía y currículum vitae de la especialista.

#### **7.1.4. Análisis de datos e información**

La valoración de los primeros cuatro bloques se establece mediante una escala tipo Likert: en cada cuestión planteada con puntuaciones del 1 al 5, se muestra el grado de acuerdo o desacuerdo de cada persona encuestada. En este caso, 1 manifiesta muy en desacuerdo y

5 totalmente de acuerdo. No obstante, en el bloque 5 se incluye un conjunto de preguntas abiertas donde especialistas puede argumentar o justificar sus respuestas y/o añadir información extra que considere oportuna. Finalmente, en el último bloque, de manera abierta, puede aportar toda la información sintetizada sobre su trayectoria profesional. Todos estos resultados, han sido recopilados y organizados manualmente con el respaldo del software Excel.

## **7.2. Método de consulta a profesionales de los servicios sociales de Huelva**

Antes de comenzar con los detalles de la confección de este método, se realiza una breve contextualización de la estructura y organización territorial de los servicios sociales de Huelva.

En la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía se establece que los servicios sociales comunitarios, en los municipios menores a 20 mil habitantes, sean organizados y gestionados por las diputaciones. En el caso de la Diputación de Huelva, dichas funciones se realizan a través de nueve Zonas Básicas de Servicios Sociales (véase figura 3). Cada Zona Básica tiene habilitado un espacio situado en uno de los diferentes municipios que conforman cada zona: Zona Básica de Servicios Sociales del Andévalo (Puebla de Guzmán), del Cinturón Agroindustrial (Gibraleón), Condado Norte (Villalba del Alcor), Condado Sur (Rociana del Condado), Costa (Cartaya), Cuenca Minera (Minas de Riotinto), Ribera Del Tinto (San Juan del Puerto), Sierra Este (Aracena) y Sierra Oeste (Cortegana).

### Figura 3

*Mapa de las Zonas Básicas de Servicios Sociales de la Diputación de Huelva*



Fuente: Diputación de Huelva (2023).

En el caso de Huelva capital, con población superior a 20 mil habitantes, los servicios sociales comunitarios se organizan y gestionan mediante los centros de servicios sociales habilitados por la Administración local. En Huelva, se gestionan mediante seis espacios denominados centros sociales que se encuentran distribuidos en seis distritos (véase figura 4), aglutinándose una serie de barrios de la ciudad por proximidad. Concretamente, se distribuye un centro social para cada distrito: distrito I - Centro Social Gota de Leche, distrito II - Centro Social Cristina Pinedo, distrito III - Centro Social Marismas del Odiel, distrito IV - Centro Social Los Desniveles, distrito V - Centro Social Las Flores, y distrito VI - Centro Social Lazareto.

#### Figura 4

Mapa de los Centros Sociales de los Servicios Sociales de Huelva



Fuente: Junta de Andalucía (2023).

El resto de municipios con más de 20 mil habitantes de la provincia de Huelva (véase tabla 6), también ostentan sus centros de servicios sociales. En la tabla, se puede observar los municipios de la provincia de Huelva ordenados por tamaño poblacional. Los primeros ocho municipios de la tabla son los que presentan una población mayor a 20 mil habitantes: Aljaraque, Almonte, Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina, Lepe y Moguer, que presentan sólo un centro de servicios sociales comunitarios.

El 10% de los municipios onubenses presenta una población superior a 20 mil habitantes, por tanto, el 90% de los municipios onubenses no tienen competencias propias en materia de servicios sociales y se configuran en las Zonas Básicas de Servicios Sociales competentes de la Diputación de Huelva (véase figura 3).

**Tabla 6**

*Población total de los municipios de la provincia de Huelva*

Municipio	Población
Total	528.763
Huelva	141.854
Lepe	28.617
Almonte	25.448

<b>Municipio</b>	<b>Población</b>
Moguer	22.643
Aljaraque	22.078
Ayamonte	21.725
Isla Cristina	21.523
Cartaya	20.717
Punta Umbría	16.167
Bollullos Par del Condado	14.293
Gibraleón	12.930
Valverde del Camino	12.721
Palos de la Frontera	12.483
La Palma del Condado	10.770
San Juan del Puerto	9.532
Aracena	8.240
Trigueros	7.926
Rociana del Condado	7.866
Bonares	6.093
Nerva	5.100
Cortegana	4.636
Beas	4.465
Niebla	4.196
Hinojos	3.951
Alosno	3.940
San Bartolomé de la Torre	3.906
Minas de Riotinto	3.738
Paterna del Campo	3.478
Villalba del Alcor	3.316
Lucena del Puerto	3.213
Puebla de Guzmán	3.092
Zalamea la Real	3.026
Aroche	3.024
Villablanca	2.945
Villanueva de los Castillejos	2.923
Calañas	2.734
Escacena del Campo	2.288
El Cerro de Andévalo	2.286
Jabugo	2.243
Chucena	2.229
Villarrasa	2.190
Manzanilla	2.119
Santa Olalla del Cala	2.028

<b>Municipio</b>	<b>Población</b>
El Campillo	2.018
Almonaster la Real	1.785
Cumbres Mayores	1.737
Rosal de la Frontera	1.698
Galaroza	1.373
Higuera de la Sierra	1.320
Encinasola	1.275
La Zarza-Perrunal	1.230
Cala	1.155
Paymogo	1.124
Santa Bárbara de Casa	1.075
Arroyomolinos de León	951
El Almendro	848
Alájar	802
Fuenteheridos	778
Zufre	774
Campofrío	742
Cabezas Rubias	705
San Silvestre de Guzmán	659
Corteconcepción	561
El Granada	507
Santa Ana la Real	473
Los Marines	410
Sanlúcar de Gadiana	402
Cañaveral de León	393
Cumbres de San Bartolomé	377
Villanueva de las Cruces	377
Hinojales	335
Berrocal	302
Cortelazor	302
Puerto Moral	281
Linares de la Sierra	276
Granada de Río-Tinto, La	254
La Nava	247
Valdelarco	239
Castaño del Robledo	227
Cumbres de Enmedio	59

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2022).

Tras este breve acercamiento a la estructura y organización territorial de los servicios sociales de Huelva, se procedió a la elección de la muestra según criterios coherentes con el objeto de estudio de esta investigación.

### 7.2.1. Objetivos

Con la consulta a profesionales y concejales de los servicios sociales, se ha perseguido como objetivo general analizar el rol de los servicios sociales en los diferentes municipios de Huelva con más de 20 mil habitantes, en relación a los objetivos específicos se describen los cinco siguientes:

- ✓ Conocer el contexto actual y la relevancia de los servicios sociales.
- ✓ Realizar un diagnóstico a nivel local de los servicios sociales.
- ✓ Averiguar las características de la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales.
- ✓ Percibir las consecuencias de dicha incorporación conjunta.
- ✓ Identificar una serie de propuestas para hacer efectiva la incorporación conjunta de ambos.

### 7.2.2. Muestra

En total se realizaron 19 entrevistas, de las 28 previstas (véase tabla 7), a profesionales relacionados con los servicios sociales (técnicos, coordinadores y concejales) de 8 municipios de Huelva con más de 20 mil habitantes (Aljaraque, Almonte, Ayamonte, Cartaya, Huelva, Isla Cristina, Lepe y Moguer) del total de 80 municipios de la provincia de Huelva (INE, 2022).

**Tabla 7**

*Muestra planteada para la realización de las entrevistas semiestructuradas*

<b>Listado de profesionales de los servicios sociales</b>					
<b>Municipio</b>	<b>Perfil</b>	<b>Intentos y vía de contacto</b>			<b>Observaciones</b>
		<b>E-mail</b>	<b>Teléfono</b>	<b>Presencial</b>	
Almonte	Concejalía de servicios sociales	3	2	1	Sin feed-back tras el 6º intento
	Técnica de gestión de servicios sociales	2	1	1	<b>Realizada</b>
	Coord. de servicios sociales	2	2	1	<b>Realizada</b>

Municipio	Perfil	Intentos y vía de contacto			Observaciones
		E-mail	Teléfono	Presencia	
Ayamonte	Concejalía de servicios sociales	1	2	1	<b>Realizada</b>
	Coord. y jefatura de servicios sociales	1	1	1	<b>Realizada</b>
	T.S. del E.T.F.	1	1	1	<b>Realizada</b>
Huelva	Coord. del SIVOA	2	2	1	<b>Realizada</b>
	Jefatura provisional de los servicios sociales	2	No necesario	1	<b>Realizada</b>
	Jefatura de servicios sociales	1	2		Baja laboral sin determinar
	Concejalía de Políticas Sociales	1	2	1	<b>Realizada</b>
Isla Cristina	Concejalía de Políticas Sociales	1	1	1	<b>Realizada</b>
	SIVOA	2	No necesario	1	<b>Realizada</b>
	Coord. de servicios sociales	1	1	1	<b>Realizada</b>
Lepe	Concejalía de servicios sociales	2	2	1	Sin feed-back tras el 5º intento
	Coord. de servicios sociales	1	No necesario	1	<b>Realizada</b>
	Jefa área de servicios sociales	2	2	1	Sin feed-back tras el 5º intento
Cartaya	Concejalía de Políticas Sociales	1	2	1	<b>Realizada</b>
	Jefatura área/SIVOA	2	2	1	Anula entrevista tras el 5º intento
	Coord. de servicios sociales	2	2	1	<b>Realizada</b>
Moguer	Área Bienestar Social y mayores	2	2	1	Anula entrevista tras el 5º intento
	SIVOA	3	2	1	Sin feed-back tras el 6º intento
	Coord. de servicios sociales	2	2	1	<b>Realizada</b>

Aljaraque	Concejalía de servicios sociales	2	2	1	Anula entrevista tras el 5º intento
	Coord. de servicios sociales	1		1	Baja laboral
	Subdirección de coord. de servicios sociales	2	2	1	<b>Realizada</b>
Municipio	Perfil	Intentos y vía de contacto			Observaciones
		E-mail	Teléfono	Presencia	
San Juan del Puerto*	Directora ZBSS de Ribera del Tinto	2	2	No necesario	<b>Realizada</b>
Aracena*	Directora ZBSS de Sierra Este	2	2	No necesario	<b>Realizada</b>
Cortegana*	Directora ZBSS de Sierra Oeste	1	2	No necesario	<b>Realizada</b>
Planteadas N=28					<b>Realizadas N=19</b>

*Nota:* aparecen abreviaturas en la tabla. Sus significados se describen a continuación. T.S.: trabajador/a social. Coord.: coordinación. ZBSS: Zona Básica de los Servicios Sociales. SIVOA: Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento. ETF: Equipo de Tratamiento Familiar.

\*Entrevistas de carácter complementario.

Fuente: elaboración propia.

Los perfiles sociodemográficos y perfiles profesionales se recogen en la tabla 8. La muestra la conforman 19 personas, 78,9% son mujeres (N=15) y 21,1% son hombres (N=4). En el caso de los estudios de los participantes, independientemente del nivel (grado/diplomatura/licenciatura), el 52,6% pertenece al área de conocimiento de Trabajo Social (n=10), el 21,1% a Psicología (N=4), 5,3% a ambas (N=1), 5,3% a Magisterio y Psicopedagogía (N=1), 5,3% relacionado con las gestiones empresariales (N=1) y un 10,5% se desconoce el área de conocimiento (N=2). Muchas de ellas tienen una amplia experiencia laboral reconocida en los servicios sociales como los casos de la participante 3 con 33 años de experiencia o la participante 11 con 36 años.

Además, respecto al perfil de la muestra también encontramos un equipo técnico, formado por el personal de los servicios sociales (trabajadores y trabajadoras sociales de servicios o áreas concretos de los servicios sociales, coordinadoras y directoras de los servicios sociales, técnicos de gestión de programas, psicólogos y psicólogas, etc.); y un equipo político caracterizado por concejales y concejalas con competencias en el área de los

servicios sociales (o denominaciones similares) de sus respectivos equipos de gobierno municipal. En esa línea, si configuramos la división de la muestra por equipo técnico y equipo político de gestión, la representación queda en un 78,9% del equipo técnico (N=15) y 21,1% representado por los políticos con competencias en servicios sociales (área de políticas sociales, área de políticas sociales e igualdad, etc.).

En el caso de los medios por los que se realizaron las entrevistas, se especifican dos: virtual (73,7%) y presencial (26,3%). La clara presencia del uso de los medios tecnológicos se debe a la propia predisposición a usarlos por parte de las personas entrevistadas y a las facilidades que comporta tras la finalización de su uso (por ejemplo, rápida incorporación al trabajo). Por un lado, se detallan a continuación los medios tecnológicos: representación del 52,6% vía *Zoom* (N=10), 10,5% *Google Meets* (N=2), 5,3% función videollamada del *WhatsApp* (N=1) y 5,3% por teléfono móvil (N=1). Estas se realizaron por dichas vías debido a la lejanía y la preferencia de las propias personas entrevistadas. Por otro lado, las entrevistas que se desarrollaron de forma presencial representan el 26,3% (N=5) y corresponden a los municipios de Aljaraque, Ayamonte, Isla Cristina y Lepe).

**Tabla 8**

*Perfil de las 19 personas participantes en las entrevistas semiestructuradas*

<b>P</b>	<b>Género</b>	<b>Estudios</b>	<b>Profesión</b>	<b>Experiencia profesional</b>	<b>Formato/ Lugar</b>
P1	H	Trabajo Social	T.S. y subdirector de los servicios sociales de Aljaraque	14 años en servicios sociales y 6 años como subdirector	Presencial, Aljaraque
P2	H	Psicología	Psicólogo y director de los servicios sociales de Almonte	35 años en servicios sociales y 4 años como director	Virtual, vía <i>Zoom</i>
P3	M	Trabajo Social	T.S. y coordinadora del SIVOA de Huelva	33 años en servicios sociales y 2 años como coordinadora	Virtual, vía <i>Zoom</i>

P4	M	Trabajo Social	T.S. y concejala de PP.SS. e Igualdad del Ayto. de Huelva	7 años como T.S. y como concejala 4 años en el área de Participación Ciudadana, Deporte y Universidad, y 4 años en PP.SS. e Igualdad	Virtual, vía Zoom
P5	M	Magisterio y psicoped.	Técnica del E.T.F. de los servicios sociales de Almonte	23 años en servicios sociales y 4 años como técnica de gestión	Virtual, vía Zoom
<b>P</b>	<b>Género</b>	<b>Estudios</b>	<b>Profesión</b>	<b>Experiencia profesional</b>	<b>Formato/Lugar</b>
P6	M	Trabajo Social y Psicología	T.S., jefa de los servicios sociales y coordinadora del E.T.F. de Ayamonte	11 años en el IAM, 5 años en RELAS y 8 años como jefa del servicio	Presencial, Ayamonte
P7	M	Trabajo Social	T.S. y concejala del área de servicios sociales y Salud en Ayto. de Ayamonte	1 año de T.S. y 4 años de concejala en Ayto. Ayamonte	Virtual, vía Zoom
P8	M	Trabajo Social	T.S. y técnica de gestión del E.T.F. de los servicios sociales de Ayamonte	7 años en Cruz Roja, COCEMFE y 13 años como T.S. del ETF	Presencial, Ayamonte
P9	H	Psicología	Psicólogo y concejal de Políticas Sociales del Ayto. de Cartaya	6 años como psicólogo y como concejal 4 años en la oposición y 4 años en el área de PP.SS.	Virtual, vía videollamada Whatsapp
P10	M	Trabajo Social	T.S. y directora de los servicios sociales de Cartaya	7 años como directora de los servicios sociales	Virtual, vía Zoom
P11	M	Trabajo Social	T.S. y jefa de los servicios sociales e Igualdad de Huelva	36 años en servicios sociales y en el último año como jefa del área	Virtual, vía Zoom

P12	M	Trabajo Social	T.S. y coordinadora del SIVOA de los servicios sociales de Isla Cristina	22 años en servicios sociales	Virtual, vía <i>Google meets</i>
P13	H	Otros (ADE)	Concejal de RR.HH. y Políticas Sociales del Ayto. de Isla Cristina	En gestión empresarial y 3 años como concejal de PP.SS. y RR.HH.	Virtual, vía <i>Zoom</i>
P14	M	Trabajo Social	T.S. y jefa de los servicios sociales de Isla Cristina	33 años en servicios sociales como jefa de los servicios sociales	Presencial, Isla Cristina
P15	M	Trabajo Social	Directora de los servicios sociales de Moguer	No proporciona	Virtual, vía <i>Zoom</i>
P16	M	Psicología	Psicóloga y directora de los servicios sociales de Lepe	No proporciona	Presencial, Lepe
<b>P</b>	<b>Género</b>	<b>Estudios</b>	<b>Profesión</b>	<b>Experiencia profesional</b>	<b>Formato/Lugar</b>
P17	M	Psicología	Psicóloga y directora de los servicios sociales ZBSS de Sierra Este (Aracena)	33 años en servicios sociales como directora de los servicios sociales	Virtual, vía <i>Zoom</i>
P18	M	Trabajo Social	T.S. y directora de los servicios sociales de ZBSS Ribera del Tinto (San Juan del Puerto)	30 años como T.S.: en Ayto. Huelva y también como directora en ZBSS Cuenca Minera y ZBSS San Juan del Puerto	Virtual, vía <i>Google Meets</i>
P19	M	No proporciona	Directora de los servicios sociales de ZBSS de Sierra Oeste (Cortegana)	No proporciona	Telefónica

*Nota:* aparecen abreviaturas en la tabla. Sus significados se describen a continuación. P: participante. H: hombre. M: mujer. T.S.: trabajador/a social. Psicoped.: Psicopedagogía. PP.SS.: políticas sociales. ADE: Administración y Dirección de Empresas. RR.HH.: Recursos Humanos. IAM: Instituto Andaluz de la Mujer. Ayto.: Ayuntamiento. SIVOA:

Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento. ETF: Equipo de Tratamiento Familiar. COCEMFE: Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica. RELAS: Red Local de Acción en Salud. ZBSS: Zona Básica de los Servicios Sociales.

Fuente: elaboración propia.

### **7.2.3. Instrumento de consulta**

El empleo de la entrevista semiestructurada ha sido el otro procedimiento metodológico realizado para la extracción de datos de esta tesis. Se ha llevado a cabo con la entrevista, una técnica de recogida de datos e información caracterizada por una gran relevancia para la investigación cualitativa. Es similar a una conversación, pero con unos fines científicos que van más allá del mero hecho de conversar. La peculiaridad de las entrevistas semiestructuradas es que se caracterizan por un mayor grado de flexibilidad que las entrevistas estructuradas, esto se debe a la posibilidad de adaptar las preguntas planteadas a las personas entrevistadas. Esta ventaja permite incrementar la motivación de los sujetos, aclarar conceptos, reducir formalismos e identificar ambigüedades (Díaz-Bravo et ál, 2013).

Este instrumento de corte cualitativo se confeccionó en torno a un guion semiestructurado. Mediante la participación de las personas entrevistadas, y con su correspondiente consentimiento (anexo II), se pudo recopilar un conjunto de juicios profesionales para conocer el rol municipal que caracteriza a los servicios sociales.

Tras contemplar la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana desde la visión de los especialistas, se ha elaborado un guion respaldado por los mismos para la muestra de las 19 entrevistas a los profesionales relacionados con los servicios sociales. En todo momento, la entrevista ha sido orientada a los objetivos marcados en el punto anterior de este capítulo y en coherencia con los objetivos de la tesis (tabla 4).

El guion de la entrevista se articula en base a los siguientes tres bloques (anexo III):

- Bloque 1. Cuestiones de identificación. Se recoge la información relativa a los datos sociodemográficos y laborales.
- Bloque 2. Bloque de diagnóstico. Contextualización de los servicios sociales en la actualidad, percepción, problemas y fortalezas, comparación con otros servicios públicos, calidad y relevancia. Además, incluye cuestiones referentes a aunar en las relaciones con las políticas urbanas a nivel municipal: modo de incorporación,

posibilidad de hacerlo, comparación con otras políticas urbanas y consecuencias de efectuar la incorporación.

- Bloque 3. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales. En este bloque se aborda el modo de mejorar la incorporación conjunta de ambos campos científicos, mediante una serie de dimensiones identificadas por las personas especialistas en torno a: enfoque inclusivo; gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario; sostenibilidad; y socio-cultural, educación.

#### **7.2.4. Análisis de datos e información**

Para analizar los datos y la información extraídos para el análisis, se ha empleado la *Ground Theory* o Teoría fundamentada (Glasser y Strauss, 1967). Se considera como útil para poder generar una teoría adecuada a un objeto de estudio. Es una estrategia que permite manejar datos en la investigación aportando modos de conceptualización que permitan describir y explicar empíricamente. Según Andréu, García-Nieto y Pérez (2007), la descripción y explicación empíricas se adaptan a los datos analizados como únicos protagonistas que reflejan la realidad social.

El procedimiento de la Teoría fundamentada consiste en generar una serie de categorías e hipótesis claras con la finalidad de poder ser verificadas en investigaciones actuales y futuras. Por una parte, la claridad de las categorías e hipótesis debe posibilitar su reproducción en las investigaciones cuantitativas (si fuera necesario) y facilitar la comprensión tanto a profesionales como a quienes inician procesos de investigación. Por otra parte, se deben adaptar sin dificultades al objeto de investigación e ir en coherencia con su puesta en práctica en la investigación, pudiéndose explicar el comportamiento del fenómeno de estudio. En definitiva, la Teoría fundamentada surge de datos recopilados y genera o representa ejemplos característicos de datos (Glasser y Strauss, 1967)

La Teoría fundamentada permite otorgarle fiabilidad y solidez suficientes a esta investigación, así como la posibilidad de crear aplicaciones sistemáticas en el contexto objeto de estudio, posibilitándose criterios de rigurosidad como la sistematicidad, consistencia interna, optimización de los procedimientos, comunicabilidad, aplicabilidad o transferibilidad, consistencia y neutralidad (Scott, 1991; Guba, 1989). También esta teoría permite realizar un análisis mixto (inductivo y deductivo), y de esta forma crear un proceso circular enriquecedor (San Martín, 2014).

Los datos y la información del personal relacionado con los servicios sociales fueron recopilados por las entrevistas semiestructuradas, agrupados en forma de discursos, y almacenados mediante grabación de voz sin limitación temporal y así poder transcribir posteriormente las entrevistas con el servicio de transcripción online *Sonix*. Tras la transcripción automática realizada, se ha supervisado la transcripción manualmente y así corregir los posibles errores que pudiera tener este tipo de transcripción automática.

En lo que concierne al análisis de las entrevistas se ha seguido un procedimiento manual de categorización y codificación con el software ATLAS.ti versión de escritorio 23.1.2., siguiendo la Teoría fundamentada. Así se puede garantizar un análisis más pormenorizado de los discursos, en esta línea, no se ha efectuado ningún procedimiento de autocodificación, función disponible por el *software*.

A partir de los bloques del guion de la entrevista, primero se creó un conjunto de categorías de análisis relacionadas con los objetivos de la investigación (proceso *top-down* o deductivo). En este caso, fueron un total de dos categorías (diagnóstico e incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales) y un total de 40 códigos.

Segundo, tras la exploración de una pequeña muestra (N=3 entrevistas), se crearon seis nuevas categorías compartidas entre esas entrevistas bajo la premisa de que dichas categorías aparecieran en los discursos relacionadas con las categorías preestablecidas (proceso *bottom-up* o inductivo).

Finalmente se crearon grupos de códigos en coherencia con las categorías anteriores, surgidas como relevantes durante el análisis de los discursos del resto de entrevistas. En total, se crearon 72 códigos (4 de ellos son compartidos por dos grupos de códigos), agrupados en 11 grupos de códigos y éstos en 2 bloques o categorías (véase tabla 21) surgidos de la fase deductiva.

En cuanto a los resultados, se representan por tablas y mapas conceptuales analizados manualmente a través de los datos de enraizamiento o fundamentación y también la densidad. Además, se identifican relaciones entre códigos con la creación de las redes cognitivas, configuradas según la coocurrencia: si dos códigos coinciden en la misma unidad de significado (denominadas citas, según ATLAS.ti), de forma manual se enlazan entre ambos códigos. Todos estos datos se analizan en el capítulo 10.



## IV. RESULTADOS

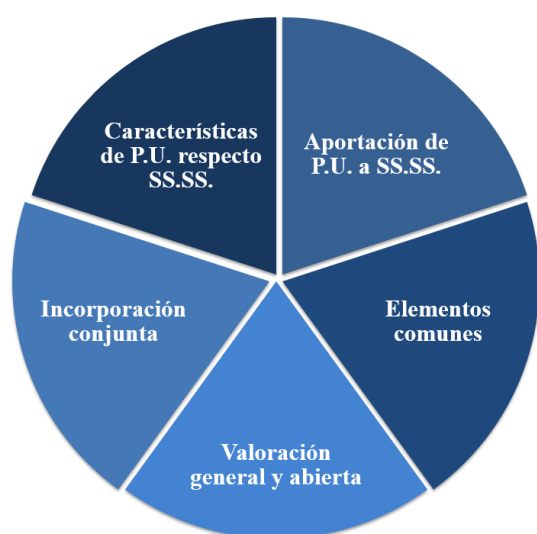
En este apartado se muestran los resultados de la tesis, donde se exponen los hallazgos a la consulta a especialistas y también los descubrimientos surgidos de las entrevistas realizadas a profesionales de los servicios sociales.

### Capítulo 8. La consulta a especialistas en política urbana y servicios sociales

Tras el análisis de los resultados de la revisión sistemática, pasamos al análisis de los resultados extraídos de la consulta a las personas especialistas. Rescatando lo abordado en el capítulo 8 respecto a metodología, los objetivos perseguidos con la consulta a especialistas se han focalizado en valorar la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana mediante la identificación de las características del sistema de servicios sociales desde el enfoque de la política urbana. De este modo, identificar aquellos elementos que deberían tener las prácticas de los servicios sociales para considerarse como innovadora en la dimensión urbana y considerando las posibles modificaciones de los servicios sociales desde la perspectiva de las políticas urbanas. En esta línea, se desarrollan los resultados detallados en cinco bloques de los seis que componen el cuestionario (véase anexo I) y recopilados con la finalidad mencionada anteriormente. Los cinco bloques se representan en la figura 5 y se analizan en los siguientes apartados.

#### Figura 5

*Dimensiones propuestas para valorar la inclusión de los servicios sociales como política urbana*



*Nota:* existen abreviaturas. P.U. es política urbana y SS.SS. es servicios sociales.

Fuente: elaboración propia.

### 8.1. Características de la política urbana en relación a los servicios sociales

Con este primer bloque se pretende conocer en qué medida las personas especialistas identifican características comunes entre la política urbana y los servicios sociales. En este sentido, se crearon seis afirmaciones para ser valoradas según el grado de desacuerdo o acuerdo de las personas especialistas. Los resultados de dicha valoración se muestran en la tabla 9, como promedio según una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo). Señalando en negrita la media general, y el valor mínimo y máximo.

**Tabla 9**

*Valoración media del bloque sobre las características de la política urbana respecto a los servicios sociales*

<b>Bloque 1</b>	
<b>Especialista</b>	<b>Promedio del bloque</b>
1	3,17
2	2,67
3	<b>2,33</b>
4	3,17
5	<b>5,00</b>
6	4,00
7	3,17
8	3,33
9	4,00
10	3,33
<b>Promedio global del bloque</b>	<b>3,42</b>

Fuente: elaboración propia.

Este bloque contiene el porcentaje de grado de acuerdo y muy de acuerdo más bajo de todos los bloques que contienen valoraciones cuantitativas. Por una parte, la valoración media global del bloque es de 3,42. En la escala, se posiciona ligeramente por encima del 3 (en desacuerdo ni de acuerdo). En concreto 5 de 10 participantes han manifestado esa percepción neutral en la tarea de encontrar aspectos comunes en ambas temáticas, puede indicar que no existe consenso o hallarse cierta dificultad para identificar como comunes las características de la política urbana citadas en alusión a los servicios sociales.

Por otra parte, existen valoraciones especialmente negativas (por debajo de 3) y especialmente positivas (por encima de 4). En el primer caso existen dos valoraciones: 2,67 (especialista 2) y 2,33 (especialista 3), siendo esta última la valoración otorgada más baja. En cambio, en el segundo caso existen tres valoraciones positivas: la valoración más alta con un 5,00 (especialista 5) y dos valoraciones con 4,00 (especialistas 6 y 9).

**Tabla 10***Valoración media de los ítems del bloque 1*

<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
1. Los servicios sociales y la política urbana se configuran bajo el principio de desconcentración.	3,10
2. La proximidad a la ciudadanía resulta necesaria tanto en la política urbana como en los servicios sociales.	<b>4,80</b>
3. Las Administraciones Públicas Autonómicas son las competentes para la financiación pública de los servicios sociales, en el caso de las políticas urbanas también ocurre.	<b>2,50</b>
4. Los servicios sociales y la política urbana, son gestionados por las corporaciones locales.	3,30
5. La finalidad de la política urbana y los servicios sociales es satisfacer las necesidades de la ciudadanía.	<b>4,20</b>
6. La orientación de los modelos de política urbana suele ser de corte social e inclusivo, al igual que en el caso de los servicios sociales.	<b>2,60</b>

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 10, se muestran los resultados del promedio obtenido de los seis ítems que corresponden al bloque 1. Se destacan dos ítems que ostenta las valoraciones más altas: el primero con un 4,80 de promedio, denominado “la proximidad a la ciudadanía resulta necesaria tanto en la política urbana como en los servicios sociales”; y el segundo “la finalidad de la política urbana y los servicios sociales es satisfacer las necesidades de la ciudadanía”.

Comenzando por los valores más altos, las 10 personas encuestadas se posicionan de acuerdo (4) o totalmente de acuerdo (5) en considerar necesaria la proximidad a la ciudadanía como una característica común entre la política urbana y los servicios sociales. En el segundo caso, 8 de las 10 personas muestran ese posicionamiento respecto a la finalidad común de satisfacer las necesidades ciudadanas por parte de la política urbana y los servicios sociales.

En contraste, los ítems menos valorados son los siguientes: el rol financiador de las administraciones públicas autonómicas para los servicios sociales y la política urbana y el ítem relativo a la orientación social e inclusiva de la política urbana y los servicios sociales.

El rol financiador de las administraciones públicas autonómicas es el ítem con la valoración negativa más alta, un 2,50 de promedio. En este caso, 5 de las 10 personas se mostraron en desacuerdo (2) o total desacuerdo (1), 3 especialistas mostraron una

posición neutral (3) y tan sólo 2 especialistas se posicionaron en de acuerdo o muy de acuerdo. Estos resultados pueden derivar de las diferencias en la gestión de la financiación de la política urbana y los SS.SS: la primera suele ser gestionada por las administraciones locales, a diferencia de la segunda, que depende de la densidad poblacional en el territorio municipal (a partir de 20.000 mil habitantes).

La orientación social e inclusiva de la P.U y los servicios sociales es el segundo ítem peor valorado con un promedio de 2,60. En este ítem, 6 de las 10 personas se posicionan en desacuerdo o total desacuerdo, 3 especialistas muestran una posición neutral y tan sólo 1 especialista se posiciona en de acuerdo o muy de acuerdo. Estos hallazgos pueden subrayar las carencias de ambas disciplinas a la hora de satisfacer las necesidades de inclusión en las ciudades.

## 8.2. Aportación de la política urbana a los servicios sociales

Este bloque 2 se centra en qué medida puede contribuir la política urbana a los servicios sociales mediante el grado de acuerdo o desacuerdo hacia una serie de aportaciones planteadas. Concretamente, se ofrecen 7 aportaciones que puedan ser útiles para las personas especialistas y así puedan identificar posibles consecuencias positivas de la incorporación de los servicios sociales como política urbana.

**Tabla 11**

*Valoración media del bloque de aportación de la política urbana a los servicios sociales*

<b>Bloque 2</b>	
<b>Especialista</b>	<b>Promedio del bloque</b>
1	4,00
2	3,00
<b>3</b>	<b>2,43</b>
4	3,57
<b>5</b>	<b>5,00</b>
6	4,43
<b>7</b>	<b>1,57</b>
8	4,00
9	4,00
10	3,86
<b>Promedio global del bloque</b>	<b>3,59</b>

Fuente: elaboración propia.

En referente a la aportación de la política urbana a los servicios sociales (tabla 11), el 50% de las personas encuestadas (5 de cada 10) se posiciona en de acuerdo (4) o muy de

acuerdo (5) respecto a la aportación que la política urbana puede realizar a los servicios sociales Un 30% (3 de cada 10) considera optar por una posición neutral (3) ante tal afirmación y un 20% (2 de cada 10) no está de acuerdo (2) o nada de acuerdo (1).

La media global del bloque es de 3,59, la segunda más alta de los bloques con valoraciones cuantitativas y denota más proximidad a la conformidad (grado de acuerdo) que a la posición neutral (ni desacuerdo ni de acuerdo). Aquí se repite una tendencia similar a la del bloque anterior: en líneas generales, existe cierta falta de consenso o dificultad para identificar las aportaciones de la política urbana a los servicios sociales

Reseñar que existen valoraciones muy negativas como la otorgada por el especialista 7 (valoración de 1,57) y el especialista 3 (valoración 2,43). En el caso del participante 3, realiza un comentario para argumentar sus valoraciones tan bajas de los ítems del bloque. Indica que las respuestas menores a 3 deben interpretarse como “no tiene porque que ser así, depende de cómo se haga” y las respuestas con valor 3 ‘no sé, depende de cómo se haga’. Respecto a las valoraciones positivas, existen cinco: la más alta con un 5,00 (especialista 5), le sigue la valoración de la especialista 6 con un 4,43 y, por último, tres valoraciones con un promedio de 4,00 (especialistas 1, 8 y 9).

## **Tabla 12**

*Valoración media de los ítems del bloque 2*

<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
1. Los servicios sociales ganarían más visibilidad y obtendrían mejor reconocimiento por la ciudadanía.	3,70
2. Se fortalecería el carácter público de los servicios sociales y se consolidarían como política pública en general.	3,60
3. Gozarían de mayor estabilidad presupuestaria y no dependerían de cambios estructurales.	3,30
4. Mejoraría la calidad de los servicios y, por ende, la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.	3,40
5. Promovería una cultura colaborativa proclive a la generación de valores compartidos en servicios sociales.	3,80
<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
6. Facilitaría las iniciativas de investigación y desarrollo sobre las innovaciones sociales.	<b>4,10</b>
7. La consideración de los servicios sociales como política urbana puede contribuir a cubrir las carencias de gestión de los servicios sociales.	<b>3,20</b>

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 12 aparecen los promedios de cada uno de los ítems empleados en el bloque 2 del instrumento. Estas siete afirmaciones pretenden aglutinar las posibles aportaciones que puede realizar la política urbana a los servicios sociales. Los promedios por cada ítem tienen valores relativamente altos: el promedio más bajo es para la afirmación de que los servicios sociales como política urbana puede contribuir a cubrir las carencias de gestión de los servicios sociales (3,20), a corta distancia le siguen varios promedios de otras afirmaciones y otros más distanciados, pero se destaca el promedio más alto con 4,10.

La aportación con más valor ponderativo alude a la facilidad para crear y desarrollar las innovaciones sociales; ítem donde el 80% de las personas plasma el mayor grado de acuerdo y muy de acuerdo. En el caso de la segunda ponderación más alta (3,80), el porcentaje se sitúa en el 70% de quienes están de acuerdo o muy de acuerdo respecto a la aportación de la política urbana mediante la promoción de una cultura colaborativa proclive a la generación de valores compartidos en servicios sociales. En conclusión, las aportaciones más altas se relacionan con la dimensión de investigación e innovación.

En contraste, las ponderaciones más bajas se identifican en cubrir las carencias de gestión de los servicios sociales incorporándolos como política urbana (ponderación 3,20) y el ítem relativo a la mayor estabilidad presupuestaria (3,30). Tanto en el caso del primero como del segundo, pese a ser los ítems menos valorados positivamente, cada uno atesora el 50% de quienes se posicionan en de acuerdo y muy de acuerdo. En definitiva, las puntuaciones más bajas son en torno a la dimensión económica de los servicios sociales.

### **8.3. Elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales**

En este tercer bloque, se recogen los hallazgos en torno a los posibles componentes en común entre la política urbana y los servicios sociales. Se parte de la premisa de que algunos elementos de la política urbana son compartidos por los servicios sociales. Para ello, el bloque 3 recoge un conjunto de 9 afirmaciones o ítems según el grado de acuerdo o desacuerdo. Los hallazgos son representados mediante las tablas 13 y 14.

**Tabla 13**

*Valoración media del bloque de elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales*

<b>Bloque 3</b>	
<b>Especialista</b>	<b>Promedio del bloque</b>
1	2,00
2	2,00

3	<b>1,56</b>
4	3,89
5	<b>5,00</b>
6	3,67
7	4,56
8	4,00
9	4,44
10	4,33
<b>Promedio global del bloque</b>	<b>3,54</b>

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 13, puede observarse un ligero descenso del promedio global del bloque 3 (3,54) respecto al promedio global del bloque 2 (3,59). De la tabla 13 puede extraerse que el 70% de las personas encuestadas se posiciona en de acuerdo (4) o muy de acuerdo (5) respecto a los elementos comunes planteados en la consulta. Este bloque, en comparación con el resto de bloques, contiene el porcentaje más alto de personas que se han posicionado de acuerdo y muy de acuerdo. No obstante, también contiene el porcentaje más alto de personas con valoraciones negativas (30%).

Por un lado, del 70% de las personas posicionadas en de acuerdo o muy de acuerdo, destacar las dos valoraciones más altas: 5,00 (especialista 5) y 4,56 (especialista 7). Por otro lado, el 30% corresponde a tres especialistas que otorgan unas valoraciones muy negativas: el promedio más bajo con 1,56 (especialista 3) y le sigue el resto con un promedio de 2,00 (especialistas 2 y 3).

#### **Tabla 14**

*Valoración media de los ítems del bloque 3*

<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
1. Movilidad y transporte.	<b>3,10</b>
2. Infraestructura y espacio público (patrimonio histórico, arquitectónico y ambiental) y gestión.	<b>3,10</b>
3. Energía y sostenibilidad.	<b>3,10</b>
4. Servicios públicos locales (servicios socio-sanitarios, gestión de residuos, seguridad,...)	3,80
<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
5. Enfoque inclusivo (enfoque de género, personas con diversidad funcional, minorías étnicas,...)	<b>4,10</b>
6. Economía, comercio, turismo.	3,40
7. Desarrollo identitario y visión de ciudad.	3,40
8. Gobernanza y participación ciudadana.	3,80
9. Actividades socio-culturales, de educación, ocio y cultura.	<b>4,10</b>

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 14, se muestran los promedios obtenidos en los nueve ítems que corresponden al bloque 3. Estos 9 ítems corresponden a las dimensiones de actuación urbana (González-Gómez, 2017). Se aprecia un mayor consenso de las personas encuestadas en sus puntuaciones otorgadas, todos los ítems repiten la misma puntuación al menos dos veces.

Concretamente, se destacan los dos ítems más valorados con 4,10 de ponderación cada uno: el enfoque inclusivo y las actividades socio-culturales, de educación, ocio y cultura. El ítem 9 es el que presenta mayor proporción de respuestas de acuerdo y muy de acuerdo del bloque 3. Las actividades socio-culturales, de educación, ocio y cultura han sido marcadas con una puntuación de 4 o 5 por 8 de las 10 personas encuestadas. En referencia al ítem 5, el 70% otorga dicha puntuación al enfoque inclusivo.

Por una parte, en cuanto a los menos valorados, se destacan tres con la misma ponderación (3,10): energía y sostenibilidad, infraestructura y espacio público, y movilidad y transporte. Por otra parte, los tres ítems poseen un 40% de tasa de respuesta inferior a 3. Asimismo, existe una tendencia similar a la del bloque 2, aunque estos ítems con peor valoración, presentan una valoración intermedia (superan el 3 en una escala sobre 5); por tanto, no son realmente valoraciones negativas.

En definitiva, los hallazgos del bloque 3 pueden suscitar cierta segregación e inclusión hacia determinados elementos compartidos entre la política urbana y los servicios sociales. No obstante, queda evidenciado que las personas especialistas tienen una amplia aceptación respecto a los elementos comunes planteados entre política urbana y servicios sociales. Esto sustenta la idea de plantear objetivos comunes y aunar fuerzas en determinadas problemáticas que afectan a las ciudades como frente común de la política urbana y los servicios sociales.

#### **8.4. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales**

El cuarto bloque pretende indagar en los posibles beneficios de la incorporación conjunta entre la política urbana y los servicios sociales, con los elementos mencionados en el bloque 3. Con dicha finalidad, se argumentaron nueve afirmaciones para ser valoradas según el grado de desacuerdo o acuerdo de las personas especialistas. Los resultados pueden observarse en las tablas 15 y 16.

**Tabla 15***Valoración media del bloque de incorporación conjunta*

<b>Bloque 4</b>	
<b>Especialista</b>	<b>Promedio del bloque</b>
1	3,33
2	3,44
3	<b>3,00</b>
4	4,56
5	<b>5,00</b>
6	4,44
7	3,56
8	4,00
9	5,00
10	<b>4,67</b>
<b>Promedio global del bloque</b>	<b>4,10</b>

Fuente: elaboración propia.

El bloque 4 contiene el grado de acuerdo y muy de acuerdo más alto de todos los bloques que contienen valoraciones cuantitativas. El promedio global del bloque se posiciona ligeramente por encima de 4 (valoración de 4,10). Exactamente, el 60% de las personas especialistas tiene una posición de acuerdo o muy de acuerdo con respecto a la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales y el 40% tiene una posición neutra. Cabe destacar que el promedio del bloque más bajo ha tenido puntuación de 3,00 por el especialista 3, ofreciendo el siguiente argumento: “las respuestas con valor 3: no sé, depende de cómo se haga”.

**Tabla 16***Valoración media de los ítems del bloque 4*

<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
1. Los servicios sociales como política urbana contribuirían a la eliminación de las barreras en la movilidad y el transporte público para las personas con movilidad reducida, por ejemplo.	<b>3,80</b>
<b>Ítem</b>	<b>Promedio</b>
2. Con la inclusión de los servicios sociales, en infraestructura y transporte público se garantizaría un mayor grado de accesibilidad universal a las diferentes infraestructuras por parte de las personas con movilidad reducida.	<b>3,90</b>
3. La implicación de los servicios sociales en materia de energía y sostenibilidad, por ejemplo, podría mejorar la calidad de vida de personas con escasos ingresos que no pueden permitirse el pago de facturas de suministros.	4,10

4. El papel de los servicios sociales con respecto a los servicios públicos locales, se podría traducir en una mejora de la coordinación entre los servicios socio-sanitarios y los propios servicios sociales, como ejemplo.	4,20
5. El enfoque inclusivo característico de los servicios sociales, facilitaría la interseccionalidad de las políticas urbanas en materia de género, diversidad funcional, etnia, orientación afectivo-sexual, etc.	<b>4,40</b>
6. El enfoque de los servicios sociales desde la economía social, podría repercutir positivamente en economía, comercio y turismo de las ciudades.	4,00
7. El desarrollo comunitario que potencia los servicios sociales, tendría repercusiones positivas en el desarrollo identitario y la visión de las ciudades.	4,10
8. Los servicios sociales, con el fomento del desarrollo comunitario de los barrios, contribuirían con la dimensión urbana de gobernanza y participación ciudadana.	<b>4,30</b>
9. La oferta de dichas actividades podría adaptarse mejor a la ciudadanía, con el conocimiento de las necesidades sociales proporcionado por los servicios sociales	4,10

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 16, aparecen nueve afirmaciones relativas a la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales, pertenecientes al bloque 4. En general, son caracterizados por poseer una valoración alta de los ítems o afirmaciones. El fundamento puede apreciarse con el porcentaje de respuestas de acuerdo y muy de acuerdo. En primer lugar, la valoración de la contribución en movilidad y transporte público es la más baja con 3,80, pero el 70% la ha puntuado con 4,00 o 5,00. Y, en segundo lugar, a corta distancia, se sitúa la valoración de la contribución en infraestructura y transporte público como la segunda más baja con 3,90, pero también el 70% la ha puntuado positivamente con 4,00 o 5,00.

En otro sentido, se destacan los ítems cinco y ocho con las mejores valoraciones: las contribuciones del enfoque inclusivo con una valoración de 4,40 (el segundo ítem mejor valorado de todos los bloques con valoraciones cuantitativas) y la contribución de gobernanza y participación ciudadana con valoración de 4,30 (en este caso, es el tercer ítem mejor valorado). Profundizando en los datos de ambos ítems, 8 de las 10 personas encuestadas se posicionan de acuerdo o totalmente de acuerdo y tan sólo 2 de manera neutral.

En definitiva, con estos resultados parece más fácil argumentar los servicios sociales como parte de la política urbana. En lugar de argumentar el sentido contrario, que la

política urbana debe integrar los servicios sociales debido a su menor fundamentación en las puntuaciones otorgadas.

### 8.5. Valoración general y abierta.

El quinto y último bloque es de expresión libre donde las personas especialistas pueden transmitir un conjunto de propuestas que considere oportunas para nuestra propuesta de inclusión de los servicios sociales como política urbana. Este bloque se estructura en cinco apartados: el primero se centra en la necesidad de inclusión y un mínimo de tres propuestas si procede, el segundo apartado en el orden prioritario de dichas propuestas, el tercer apartado en las ventajas o inconvenientes, el cuarto apartado en las razones de no inclusión y el quinto apartado en el orden prioritario de estas últimas.

#### 8.5.1. La necesaria inclusión

En la tabla 17 se obtiene como resultados que tan sólo un 20% de las personas encuestadas cree que no es necesaria la inclusión de los servicios sociales como política urbana. Mientras que el 80% representa el gran consenso que existe para nuestra propuesta planteada.

**Tabla 17**

*Percepción sobre la inclusión de los servicios sociales como política urbana*

<b>¿Inclusión necesaria?</b>		
<b>Especialista</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Proporción de propuestas</b>
1	Sí	1
2	Sí	No aporta
3	No	No procede
4	Sí	3
5	Sí	3
6	Sí	3
7	No	No procede
8	Sí	3
9	Sí	2
10	Sí	4

Fuente: elaboración propia.

En el caso de las razones de la no inclusión, los dos especialistas aportan razones muy diferentes. Según el especialista 3, los servicios sociales ya estarían incorporados a la política urbana según las definiciones que aportamos en el instrumento de consulta. No obstante, el especialista 7 nos plantea un ejercicio de reflexión fundamentalmente en torno

a dos cuestiones: “una política de orden territorial superior que se ejecutaría en las localidades promoviendo la competencia de las poblaciones locales en su desarrollo social, económico y cultural” y plantear los “derechos humanos de la segunda generación como política social territorial”. En este sentido, el especialista 7 pese a no estar de acuerdo con la inclusión de los servicios sociales (aunque la considera posible), ofrece un conjunto de razones en forma de propuestas alternativas, que presenta ordenadas por prioridad de forma descendente: unos servicios sociales como un servicio territorial, “preservar la identidad de los servicios sociales” y “formular políticas sociales territoriales”.

En cuanto a la cantidad de propuestas planteadas para la inclusión, han sido un total de 20 y se distribuyen de la siguiente manera: quienes aportan el mínimo de tres (el 40%), quienes no alcanzan el mínimo (20%), hay quien aporta una propuesta adicional (10%) y también quien no aporta ninguna propuesta (10%).

### 8.5.2. Las propuestas para la inclusión

Existen ciertas similitudes y diferencias en los planteamientos de las 20 propuestas realizadas por las personas encuestadas, en la tabla 18 aparecen estas propuestas diferenciadas según 6 ejes o grupos temáticos.

**Tabla 18**

*Propuestas de especialistas organizadas en ejes temáticos*

<b>Ejes temáticos</b>	<b>Propuestas de especialistas</b>
1. Movilidad y transporte	1) “Ciudad de 15 min.”
	2) Transporte público adaptarlo a personas con diversidad funcional.
2. Diseño y desarrollo integral	1) Desarrollo de herramientas de planificación integral y desarrollo social local.
	2) Integración de todas las actividades colectivas realizadas desde servicios sociales en la agenda pública de actuaciones locales, y viceversa.
	3) Concretar formatos e instrumentos de planificación elegidos o diseñados en cada lugar.
<b>Ejes temáticos</b>	<b>Propuestas de especialistas</b>
3. Sostenibilidad (social, ambiental y económico).	1) Fomento del reciclaje ambiental en barrios ZNTS, como elemento de ciudadanía.
	2) Participar en proyectos barrios inteligentes desde el punto de vista social. Comunidades energéticas.

	3) Diseñar herramientas que contemplen variables susceptibles de intervención (social, económica y ambiental).
<b>4. Enfoque inclusivo</b> (enfoque de género, personas con diversidad funcional, minorías étnicas, etc.).	1) Prevaler el estilo de desarrollo urbano como herramienta para el fomento de igualdad de oportunidades.
	2) Diseño urbano de accesibilidad universal de todos los servicios locales (sociales, educativos, culturales, comerciales, etc.).
	3) Analizar la política habitacional.
	4) “Superilles sociales”
	5) La política urbana debe contemplar las necesidades de toda la ciudadanía, incluida la población vulnerable.
	6) Los servicios sociales están cerca de las necesidades de la gente, podrían conocerse ahí de primera mano muchas demandas.
5. Gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario.	1) Desarrollo de redes de gobernanza abiertas de carácter local.
	2) Incorporación de las personas usuarias y profesionales de los SS.SS a los foros ciudadanos sobre política urbana
	3) Liderazgo, dinamización y acompañamiento de servicios sociales a esos espacios de participación.
	4) Acción comunitaria en clave de articulación de política urbana
	5) Desarrollo comunitario: plazas recuperadas por la ciudadanía.
6. Socio-cultural, educación	Reforzar programas educativos y culturales con la finalidad de luchar contra exclusión.

Fuente: elaboración propia.

Existe un total de seis propuestas realizadas en torno al enfoque inclusivo, es la temática con la mayor proporción de propuestas. En este eje temático se aglutinan proposiciones concretas: 1) orientar el desarrollo urbano como instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades, 2) encauzar la gestión urbana hacia la accesibilidad universal en todos los niveles (social, educativo, cultural, comercial, etc.), 3) también dirigirlo a analizar la política social de vivienda y 4) se manifiesta una propuesta de gestionar el urbanismo desde el concepto de las “Superilles sociales” (Rueda Palenzuela, 2017) desarrollado en Barcelona. Además, una especialista ofrece otras dos propuestas más genéricas centradas en que 1) la política urbana contemple las necesidades de toda la ciudadanía (incluida la población vulnerable) y 2) involucrar los servicios sociales en la política urbana por su característica de proximidad a las necesidades de las personas, y así conocer de primera mano muchas demandas desconocidas e insatisfechas (esta propuesta va en consonancia con lo que propone nuestra investigación).

El segundo eje temático con más propuestas es el de gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario. Concretamente, contiene cinco propuestas enfocadas a: 1) desarrollar redes de gobernanza abiertas de carácter local, 2) incorporar las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales a los foros ciudadanos sobre política urbana, 3) liderar, dinamizar y acompañar por parte de los servicios sociales los espacios anteriores de participación, 4) desarrollar la acción comunitaria en torno a la articulación de políticas urbanas y, en líneas similares, 5) fomentar el desarrollo comunitario desde la recuperación de las plazas por parte de la ciudadanía. En su conjunto, todas estas propuestas aluden a la necesidad de integrar la “filosofía” de los servicios sociales en la política urbana

Otros dos ejes temáticos contienen tres propuestas, el eje 2 denominado diseño y desarrollo integral y el eje 3 denominado sostenibilidad (social, ambiental y económico). Por un lado, el eje 2 alude a tres proposiciones como: 1) desarrollar herramientas de planificación integral y desarrollo social y local; 2) integrar todas las actividades colectivas realizadas desde servicios sociales en la agenda pública de actuaciones locales, así como integrar estas actuaciones en aquellas (en este caso, también se apuesta por integrar la “filosofía” de los servicios sociales); y 3) concretar formatos e instrumentos de planificación elegidos o diseñados en cada lugar (en ese sentido, se alude a la proximidad de los servicios sociales). Por otro lado, las tres propuestas del eje 3 son: 1) orientadas al reciclaje ambiental en barrios de Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) desde la implicación ciudadana, 2) participación en proyectos de barrios inteligentes desde el punto de vista social (comunidades energéticas) y 3) diseñar herramientas que contemplen variables susceptibles de intervención social, económica y ambiental.

Por último, existen dos ejes temáticos con la menor proporción de propuestas, el eje 1 de movilidad y transporte (dos propuestas) y el eje 6 del ámbito socio-cultural y de educación (una propuesta). En el eje 1 aparecen la propuesta de “ciudad de 15 min.” caracterizada por la proximidad de los servicios públicos a una distancia transitable de 15 min. a pie o en bici y otra propuesta de adaptar el transporte público a personas con diversidad funcional. Por otra parte, en el eje 6 la única propuesta que aparece en la tabla 18 hace referencia a reforzar los programas educativos y culturales con la finalidad de luchar contra la exclusión en barrios marginados.

### 8.5.3. Las ventajas y los retos de la inclusión

La inclusión de los servicios sociales como política urbana resulta necesaria y puede ser materializable desde diferentes formas y ejes temáticos, según la mayoría de nuestras personas encuestadas. No obstante, esta tarea podría traducirse en más inconvenientes o retos para la gestión urbana o, por el contrario, en más ventajas u oportunidades. Por ello, también se les preguntó por dicha posibilidad, dando lugar a los hallazgos de la tabla 19.

**Tabla 19**

*Ventajas e inconvenientes de la inclusión para la gestión urbana*

<b>Ventajas / Oportunidades</b>	<b>Inconvenientes / Retos</b>
Los servicios sociales harían posible y sostenible la vida.	A nivel formal, la gestión urbana sería más compleja.
La política urbana y gestión urbana incorporarían cuidados, apoyos e intervenciones sociales (mejoras en autonomía personal y relaciones primarias de carácter familiar y comunitario).	Debilidad de los aspectos sociales en general, respecto a los aspectos más especulativos dentro de la agenda urbana.
Descentralización y un mejor acceso a bienes y servicios (reducción de las desigualdades).	Falta de voluntad política, pero no de competencias administrativas.
Por pocas ventajas que existan, siempre serían más que los inconvenientes.	Falta de visibilidad y conocimiento de los servicios sociales
La gestión urbana tendría como primera opción a la ciudadanía en su conjunto (grupos vulnerables incluidos).	Inexistencia del Trabajo Social (T.S.) en la política urbana y falta de comprensión por las funciones del Trabajo Social en los servicios sociales.
Mejoras en el nivel de la política, de la gestión y de la intervención operativa o prestación de servicios.	Desconocimiento de los servicios sociales en la política urbana.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 19 se exponen seis oportunidades y seis retos. En líneas generales, la incorporación de los servicios sociales como política urbana plantea tanto oportunidades como retos para la gestión urbana. Sin embargo, este corolario se halla lleno de diversos matices en el caso de los seis retos argumentados por las personas especialistas.

El primer reto pone el foco en el aumento de la complejidad en la gestión urbana. Aun así, se argumenta que depende del nivel de concreción y formalización que adquiera la propuesta de incorporación: “en la práctica existen muchas oportunidades en las que se viene incorporando de manera implícita, sería cuestión de explicitarlo y formalizarlo”

(Especialista 2). Esto resulta clave, se debe llegar al nivel operativo para incorporar los servicios sociales a la gestión urbana.

El segundo reto alude al binomio aspectos sociales y aspectos más especulativos de la gestión urbana. El especialista 4 matiza que es ahí donde se encuentra el problema de los servicios sociales, porque los considera dentro de la gestión urbana: “Tengo mis dudas de que servicios sociales no sean hoy un asunto de agenda urbana, para mí el problema no está en esto, sino en la debilidad de los aspectos sociales en general respecto a los aspectos más especulativos dentro de la agenda urbana (usos del suelo, políticas de vivienda...)” (Especialista 4). Esto alude al dominio de las políticas urbanísticas frente a las de gestión urbana, cuestión a la que ya nos referimos en el capítulo 1.

En el tercer reto se destaca la falta de voluntad política para la gestión urbana en la dimensión social: “Desde mi punto de vista (los servicios sociales) ya es de hecho una política urbana, se considere como tal o no; no se puede gestionar la ciudad sin atender a las incumbencias sociales de los gobiernos locales, más allá de sus competencias formales; no problema competencial sino político”. (Especialista 8). En resumen, la consideración de los servicios sociales como política urbana es más problema político-operativo que teórico, lo que apoyaría la vinculación entre los servicios sociales y la política urbana.

En cuanto a los tres últimos retos, son proporcionados por el especialista 10. En primer lugar, se centra en la falta de conocimiento y visibilidad de los servicios sociales “Ignorancia, no tenemos visibilidad y ello nos perjudica”. En segundo lugar, en las nulas funciones del T.S. en la política urbana y en las carencias de comprensión de las funciones de dicha profesión en los servicios sociales: “Inexistencia de T.S. en política urbana lo que hace que no entiendan nuestras funciones en los servicios sociales” En tercer y último lugar, argumenta el “desconocimiento servicios sociales en la política urbana”. A pesar de argumentar estos inconvenientes, considera que compensa intentar la tarea de integrar los servicios sociales como política urbana: “Veo más inconvenientes que ventajas. Estoy de acuerdo de que es un nicho de intenciones, es difícil, pero hay que intentarlo” (Especialista 10). Estos retos constituyen limitaciones generales de los servicios sociales, también discutidos anteriormente en el capítulo 3, y que tienen relación con la depreciación de la dimensión social.

Por último, destacar la opinión del especialista 7, quien no estaba de acuerdo con la inclusión porque analiza fundamentalmente cuatro cuestiones que deben considerarse. La primera, si “los servicios sociales servicios sociales que tienen como referencia territorial las ciudades se podrían llamar servicios sociales Urbanos”. Respecto a la segunda cuestión, cree posible incluir los servicios sociales como política urbana, pero nos invita reflexionar si “¿no sería mejor plantear la política urbana como un Servicio Social?” (de hecho, pensamos que esto sería lo ideal para la política urbana y para los propios servicios sociales). La tercera, plantea una relación diferente al binomio servicios sociales y política urbana: “¿sería más lógico plantear una relación entre política social y política urbana, que entre política y servicios sociales? La cuarta, si con nuestra propuesta estaríamos abandonando las poblaciones rurales o habría que especificar servicios sociales Rurales: “¿plantear los servicios sociales como política urbana dejaría por fuera a las poblaciones rurales o se hablaría de servicios sociales Rurales? Estas cuatro cuestiones no son planteadas como retos por el especialista, sino como consideraciones.

En resumen, la consideración de lo urbano como local no se plantea como algo utópico o baladí porque plantearía la reestructuración administrativa en torno a ayuntamientos y diputaciones.

En cuanto al método Delphi, resulta necesario destacar que con su definición en la primera fase de la metodología, se ha permitido el desarrollo de la segunda y última fase. Con la definición del instrumento, se procedió a entrevistar a las personas representantes de los servicios sociales y se obtuvieron los resultados que se detallan en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 9. La entrevista a profesionales de los servicios sociales**

Con este instrumento se pretende identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de Gestión Urbana actual, los principales recursos y métodos empleados por la Administración Local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva y en el resto de municipios que conforman la muestra y averiguar en cuáles de ellos los servicios sociales estén presentes en su Gestión Urbana, conocer la opinión de las personas que trabajan y están relacionadas con los servicios sociales sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de Gestión Urbana de la ciudad, así como diseñar una serie de propuestas para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana.

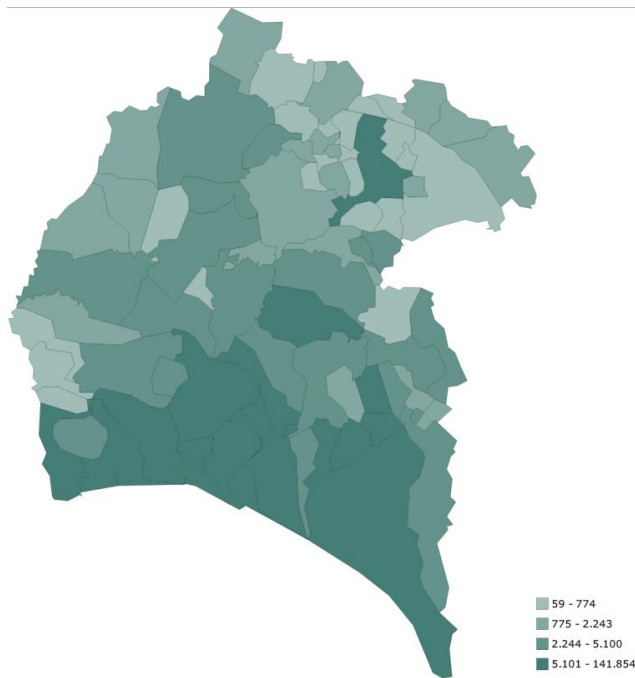
### **9.1. Los municipios**

Estos son los objetivos perseguidos con este instrumento para este trabajo y en esta línea, se desarrollan los resultados detallados y recopilados con la finalidad mencionada anteriormente. En este epígrafe, se recopilan aquellos resultados derivados de las entrevistas realizadas a profesionales relacionados con los servicios sociales de aquellos municipios con más de 20 mil habitantes que ostentan las competencias de gestión en los servicios sociales (véase tabla 6).

Para identificar los municipios con más de 20.000 mil habitantes en Huelva y su provincia, se realizó una búsqueda en el Instituto Nacional de Estadística quedando representada en la figura 6 (INE, 2022).

## Figura 6

*Mapa de la población total de los municipios de la provincia de Huelva*



Fuente: INE (2022).

La provincia de Huelva cuenta con una población total de 528.763 habitantes, repartidos en 80 municipios y de los cuales tan sólo 8 municipios cuenta con más de 20 mil habitantes: Huelva como la capital de provincia con 141.854 habitantes, en el segundo puesto y a mucha distancia se sitúa Lepe con 28.617 habitantes, en tercera posición le sigue Almonte con 25.448 habitantes, cuarto es Moguer con 22.643 habitantes, quinto y a corta distancia está Aljaraque con 22.078 habitantes, le sigue en sexto lugar Ayamonte con 21.725 habitantes, séptimo es Isla Cristina con 21.523 habitantes y en octavo y último lugar se sitúa Cartaya con 20.717 habitantes.

La muestra de las personas participantes se ha recopilado sobre esos 8 municipios de Huelva con más de 20 mil habitantes. La razón se debe a que estos municipios tienen transferidas las competencias de gestión de los servicios sociales (Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía) y, por tanto, son actores imprescindibles para nuestro análisis.

En esa línea, se plantearon un total de 25 entrevistas más tres enfocadas en Zonas Básica de Servicios Sociales de la provincia (con carácter complementario) (véase tabla 7), se realizaron 3 entrevistas por municipio, salvo Huelva que debido a su densidad poblacional se planteó un total de 4 entrevistas. De las 28 planteadas, finalmente se pudieron realizar

un total de 19 entrevistas. Los intentos por captar a la muestra fueron mediante tres vías, en orden secuencial: correo electrónico, teléfono móvil y *face to face* o cara a cara.

En cuanto a las entrevistas no realizadas, son tres los principales motivos: sin feed-back (concretamente cuatro fueron quienes no ofrecieron ningún tipo de respuesta por las vías planteadas), anulación (tres fueron quienes anularon la entrevista tras numerosos intentos) y baja laboral (dos personas). En el caso de algunos participantes, se ha intentado concretar la entrevista hasta en cinco o seis ocasiones.

Cabe reseñar que se produjo saturación en la muestra a partir de la decimosexta entrevista y, por ende, lo establecimos como criterio de saturación argüitiva (Ortega-Bastidas, 2020). No obstante, se realizaron tres (con carácter complementario) centradas en las Zonas Básicas de los Servicios Sociales de municipios con menos de 20 mil habitantes de la provincia onubense: Zona Básica de los Servicios Sociales de Sierra Este (Aracena), de Sierra Oeste (Cortegana) y de Ribera del Tinto (San Juan del Puerto).

## 9.2. Resultados de la codificación y análisis del discurso

Siguiendo los criterios contemplados en el apartado de metodología, se realizó una codificación manual de los discursos. Los códigos creados, sean de forma deductiva e inductiva, se recogen en la tabla 20. En esa línea, se presentan 72 códigos (4 de ellos son compartidos por dos grupos de códigos), que se agrupan en 11 grupos de códigos y a su vez en 2 bloques (tabla 21) correspondientes a los del guion de la entrevista semiestructurada.

**Tabla 20**

*Total de códigos según niveles de enraizamiento y densidad*

	<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
1.	● Abundantes	3	44
2.	● Beneficencia/Asistencialismo	32	36
3.	● Buena coordinación	13	15
4.	● Buena formación/experiencia profesional	12	12
5.	● Coexistencia	25	50
6.	○ Consecuencias de la Pandemia	13	22
7.	● Considerar la pericia profesional de SS.SS.	2	8
8.	● Coordinac./Coop. discontinua/escasa	17	18
9.	● Crear herramientas/Propiciar la P.C.	9	36
10.	● Desconocido	9	55
	<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>

11.	● Desequilibrio presupuestario	8	40
12.	● Dilatación de las listas de espera	9	16
13.	● Eliminar visión residual de los SS.SS.	2	11
14.	● En incremento/Esfuerzo de AA.LL.	43	51
15.	● Escasez de calidad/su gestión	9	31
16.	● Escasez de innovaciones sociales	9	40
17.	● Escaso conocimiento de los SS.SS.	12	19
18.	● Escaso protagonismo/compromiso de las AA.PP.	20	45
19.	● Escasos/Deficientes	17	51
20.	● Exceso de trabajo	26	22
21.	● Exceso/barreras burocracia	11	28
22.	● Exclusión	0	43
23.	● Falta de personal	31	38
24.	● Falta de visibilidad de los SS.SS. en la G.U.	17	43
25.	● Falta operatividad/consolidación del sistema	28	34
26.	● Ganando relevancia	17	48
27.	● Grupos de trabajo con técnicos	11	36
28.	● Igualitario al resto de P.U.	5	36
29.	● Independencia	10	48
30.	● Infradotados	22	32
31.	● Infravalorados	26	36
32.	● Interdependencia	8	52
33.	● Interseccionalidad de SS.SS. en las PP.UU.	9	41
34.	● Invertir en recursos para los SS.SS.	17	40
35.	● Malestar profesional	20	36
36.	● Mayor bienestar social	12	41
37.	● Mayor concienciación y pedagogía ciudadana	13	23
38.	● Mayor coordinación de los SS.SS. y P.U.	12	24
39.	● Mayor prevención/promoción de los SS.SS.	2	9
40.	● Mejora de dimensión socio-cultural y educativa	16	23
41.	● Mejora de enfoque inclusivo de las P.U.	13	26
42.	● Mejora de gobernanza, P.C. y D.C.	25	25
43.	● Mejora de la calidad de los SS.SS.	16	29
44.	● Mejora de la gobernanza hacia los SS.SS.	10	41
45.	● Mejora de sostenibilidad	13	23
46.	● Mejora del resto de P.U.	7	24
47.	● Meros gestores de ayudas	13	18
48.	● Motivación profesional	11	16
49.	● Nivel de innovación en SS.SS. similar a otras PP.UU.	3	12
50.	● Organización efectiva/eficiente de recursos SS.SS.	3	8
51.	● Parapeto de problemáticas sociales	9	16
52.	● Pérdida de la visión benéfica/asistencial	17	33
53.	● Politización de los SS.SS.	22	37
54.	● Presencia de los SS.SS. en el resto de PP.UU.	0	11
	<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>

55.	● Prevención en SS.SS. más eficaz	3	23
56.	● Principal/Destacado	13	43
57.	● Profesionalidad personal	19	14
58.	● Reconocimiento de SS.SS. como P.U.	9	21
59.	● Recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU.	4	19
60.	● Reformular Plan Concertado de SS.SS.	10	38
61.	● Reivindicativos	2	11
62.	● Rol central/mediador de SS.SS. en las PP.UU.	7	10
63.	● Se desconoce recursos y actuaciones de otras PP.UU.	8	42
64.	● Secundario/Residual	45	56
65.	● Servicios cercanos	4	26
66.	● Suficientes	6	43
67.	● Tener una Ley Autonómica/Sistema Público de SS.SS.	4	26
68.	● Trabajo conjunto de todas las P.U.	13	23
69.	● Transversal al resto de P.U.	22	53
70.	● Valorados por Aytos..	16	30
71.	● Valorados por ciudadanía	28	32
72.	● Vocación profesional	5	10

*Nota:* existen abreviaturas. AA.LL.: administraciones locales. SS.SS.: servicios sociales. AA.PP.: administraciones públicas. G.U.: gestión urbana. P.U.: política urbana. PP.UU.: políticas urbanas. P.C. y D.C.: participación ciudadana y desarrollo comunitario. Aytos.: ayuntamientos.

Fuente: elaboración propia.

### **Tabla 21**

*Relación entre los bloques del guion de la entrevista y los códigos distribuidos por grupos*

Bloques del guion	Grupo de códigos	Códigos
Diagnóstico general	Debilidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficencia/Asistencialismo</li> <li>2. Consecuencias de la pandemia (también en fortalezas)</li> <li>3. Coordinac. / Coop. discontinua/escasa</li> <li>4. Dilatación de las listas de espera</li> <li>5. Escasez de calidad/su gestión</li> <li>6. Escaso conocimiento de los SS.SS.</li> <li>7. Escaso protagonismo/compromiso de AA.PP. (también en incorporación incompleta/inexistente)</li> <li>8. Exceso de trabajo</li> <li>9. Exceso/barreras burocracia</li> <li>10. Falta de personal</li> <li>11. Falta operatividad/consolidación del sistema</li> <li>12. Infradotados</li> <li>13. Infravalorados</li> <li>14. Malestar profesional</li> <li>15. Meros gestores de ayudas</li> <li>16. Politización de los SS.SS.</li> </ol>
Diagnóstico general	Fortalezas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buena coordinación</li> <li>2. Buena formación/experiencia profesional</li> <li>3. Consecuencias de la Pandemia (también en debilidades)</li> <li>4. Mayor bienestar social (también en consecuencias positivas de la inclusión SS.SS. y P.U.)</li> <li>5. Motivación profesional</li> <li>6. Parapeto de problemáticas sociales</li> <li>7. Pérdida de la visión benéfica/asistencial</li> <li>8. Profesionalidad personal</li> <li>9. Reivindicativos</li> <li>10. Servicios cercanos</li> <li>11. Tener una Ley Autonómica/Sistema Público de SS.SS.</li> <li>12. Valorados por aytos.</li> <li>13. Valorados por ciudadanía</li> <li>14. Vocación profesional</li> </ol>
Diagnóstico: lo local	Sinergia entre SS.SS. y P.U.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coexistencia</li> <li>2. Exclusión</li> <li>3. Independencia</li> <li>4. Interdependencia</li> </ol>
	Rol de los SS.SS. como P.U.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desconocido</li> <li>2. Ganando relevancia</li> <li>3. Igualitario al resto de P.U.</li> <li>4. Principal / Destacado</li> <li>5. Secundario / Residual</li> <li>6. Transversal al resto de P.U.</li> </ol>

<b>Bloques del guion</b>	<b>Grupo de códigos</b>	<b>Códigos</b>
Diagnóstico: lo local	Recursos de las AA.LL.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abundantes</li> <li>2. En incremento/Esfuerzo de AA.LL.</li> <li>3. Escasos/Deficientes</li> <li>4. Suficientes</li> </ol>
Incorporación conjunta de P.U. y SS.SS: características	Incorporación incompleta/inexistente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desequilibrio presupuestario</li> <li>2. Escasez de innovaciones sociales</li> <li>3. Escaso protagonismo/compromiso de las AA.PP. (también en debilidades)</li> <li>4. Falta de visibilidad de los SS.SS. en la G.U.</li> <li>5. Se desconoce recursos y actuaciones de otras PP.UU.</li> </ol>
	Incorporación completa SS.SS. y P.U.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel de innovación en SS.SS. similar a otras PP.UU.</li> <li>2. Presencia de los SS.SS. en el resto de PP.UU.</li> <li>3. Reconocimiento de SS.SS. como P.U.</li> <li>4. Recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU.(también en consecuencias positivas de la inclusión)</li> </ol>
Incorporación conjunta de la P.U. y los SS.SS: consecuencias	Consecuencias positivas de la inclusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor bienestar social (también en fortalezas)</li> <li>2. Mayor concienciación y pedagogía ciudadana</li> <li>3. Mayor coordinación de los SS.SS. y P.U.</li> <li>4. Mejora de dimensión socio-cultural y educativa</li> <li>5. Mejora de enfoque inclusivo de las P.U.</li> <li>6. Mejora de gobernanza, P.C. y D.C.</li> <li>7. Mejora de la calidad de los SS.SS.</li> <li>8. Mejora de sostenibilidad</li> <li>9. Mejora del resto de P.U.</li> <li>10. Prevención en SS.SS. más eficaz</li> <li>11. Recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU. (también en incorporación completa SS.SS. y P.U.)</li> <li>12. Trabajo conjunto de todas las PP.UU.</li> </ol>
	Consecuencias irrelevantes / negativas de la inclusión	No se identifican

Incorporación conjunta de la P.U. y los SS.SS: propuestas	Focalizadas en SS.SS.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerar la pericia profesional de SS.SS.</li> <li>2. Eliminar visión residual de los SS.SS.</li> <li>3. Invertir en recursos para los SS.SS.</li> <li>4. Mayor prevención/promoción de los SS.SS.</li> <li>5. Mejora de la gobernanza hacia los SS.SS.</li> <li>6. Organización efectiva/eficiente de recursos SS.SS.</li> <li>7. Reformular Plan Concertado de SS.SS.</li> </ol>
<b>Bloques del guion</b>	<b>Grupo de códigos</b>	<b>Códigos</b>
Incorporación conjunta de la P.U. y los SS.SS: propuestas	Conjuntas de SS.SS. y PP.UU.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear herramientas/Propiciar la P.C.</li> <li>2. Grupos de trabajo con técnicos</li> <li>3. Interseccionalidad de SS.SS. en las PP.UU.</li> <li>4. Rol central/mediador de SS.SS. en las PP.UU.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Los resultados derivados de la codificación se expresan según enraizamiento o fundamentación y según densidad. Se concibe como enraizamiento o fundamentación a la cantidad de veces que un código está vinculado a una cita y densidad es concebida como la cantidad de veces que un código está relacionado con otros códigos, ambos conceptos son considerados para el análisis de los resultados tanto de las tablas como de las redes de nodos.

En un análisis descriptivo preliminar podemos apreciar que, la categoría *lo local* y concretamente el *rol de los SS.SS. como P.U.*, concentra altos niveles de densidad en tres códigos. El primer código con mayor densidad es *secundario/residual* (dens. 56) y también el mayor en cuanto a enraizamiento (enraiz. 45). El segundo código que ostenta la mayor densidad es *desconocido* (dens. 55) y, el tercero, *transversal al resto de P.U.* (dens. 53). Además, en la tabla 20, cabe reseñar los niveles de enraizamiento de en *incremento / esfuerzo de AA.LL.* (segundo más alto con enraiz. 43) y *beneficiencia / asistencialismo* (tercero más alto con enraiz.32).

Concretando por grupos y categoría de códigos, se expresan los datos en orden descendente por frecuencia de enraizamiento (enraiz.) y densidad (dens.) en las tablas numeradas 22-27. En los resultados se argumentan aquellos códigos y redes con mayor enraizamiento y densidad por cada bloque, estableciéndose como elementos claves para el abordaje de los discursos más relevantes.

El primer bloque analizado se denomina *diagnóstico* y está formado por dos categorías: *diagnóstico general* y *diagnóstico lo local*. La primera presenta dos grupos denominados

*debilidades* (16 códigos) y *fortalezas* (14 códigos). Y la segunda categoría contiene tres grupos: *sinergia entre SS.SS. y P.U.* (4 códigos), *rol de los SS.SS. como P.U.* (6 códigos) y *recursos de las AA.LL.* (4 códigos). En este bloque se establecen todos aquellos códigos enlazados a citas textuales de las personas entrevistadas sobre cómo perciben el contexto de los servicios sociales en general como local. Por ejemplo, cuestiones centradas en los principales problemas y fortalezas de los servicios sociales, comparativa con otros servicios públicos, relaciones entre los servicios sociales y otras políticas urbanas, etc. (véase tabla 22).

El segundo bloque se denomina *incorporación conjunta de la P.U. y los SS.SS.* y lo conforman tres categorías: *características, consecuencias e indicadores / propuestas.* La primera contiene dos grupos: *incorporación incompleta o inexistente* (cinco códigos) e *incorporación completa* (cuatro códigos). La segunda categoría presenta también dos grupos que se denominan *consecuencias positivas de la inclusión* (12 códigos) y *consecuencias irrelevantes/negativas de la inclusión* (ningún código). Y la tercera categoría también contiene dos grupos: *propuestas focalizadas en SS.SS.* (siete códigos) y *propuestas conjuntas de SS.SS. y PP.UU.* (cuatro códigos). En torno a la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales, el bloque se centra en una serie de posibles mejoras aglutinadas en cuatro ejes: 1) enfoque inclusivo; 2) gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario; 3) sostenibilidad (social, ambiental y económico); y 4) socio-cultural, educación (véase tabla 18).

### **9.2.1. Diagnóstico**

En este bloque aparecen los resultados derivados de las entrevistas respecto a la percepción del contexto de los servicios sociales en general (niveles nacional o autonómico) y a nivel local.

Se realiza un primer acercamiento al estado de los servicios sociales desde el binomio debilidades-fortalezas. En la tabla 22 se identifican las debilidades (N=16) y en la tabla 23 se identifican las fortalezas (N=14). Ambos grupos presentan una serie de códigos compartidos entre sí y con otros grupos de códigos. En el caso del código compartido entre sí, consecuencias de la Pandemia, deriva de los discursos con diversas alusiones (enraiz. 13) a los efectos acaecidos de la Pandemia a consecuencia de la Covid-19, así como sus repercusiones en los sistemas públicos de protección social en general y en el Sistema Público de Servicios Sociales en particular.

### 1) Debilidades de los servicios sociales

En cuanto a las debilidades, en la tabla 22 se representan los 16 códigos por frecuencia de enraizamiento y densidad. La gran densidad de la red puede verse representada en la figura 7, donde en el centro quedan representados los cuatro códigos con mayor densidad y uno de ellos con el enraizamiento más elevado.

**Tabla 22**

*Debilidades por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: Diagnóstico de los servicios sociales a nivel general</b>		
<b>Grupo de códigos: debilidades</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
Beneficencia y asistencialismo	32	36
Falta de personal	31	38
Falta operatividad / consolidación del sistema	28	34
Infravalorados	26	36
Exceso de trabajo	26	22
Politización de los SS.SS.	22	37
Infradotados	22	32
* Escaso protagonismo/compromiso de AA.PP.	20	45
Malestar profesional	20	36
Coordinac. / Coop. Discontinua / escasa	17	18
** Consecuencias de la Pandemia	14	22
Meros gestores de ayudas	13	18
Escaso conocimiento de los SS.SS.	12	19
Exceso / barreras burocracia	11	28
Escasez de calidad / su gestión	9	31
Dilatación de las listas de espera	9	16

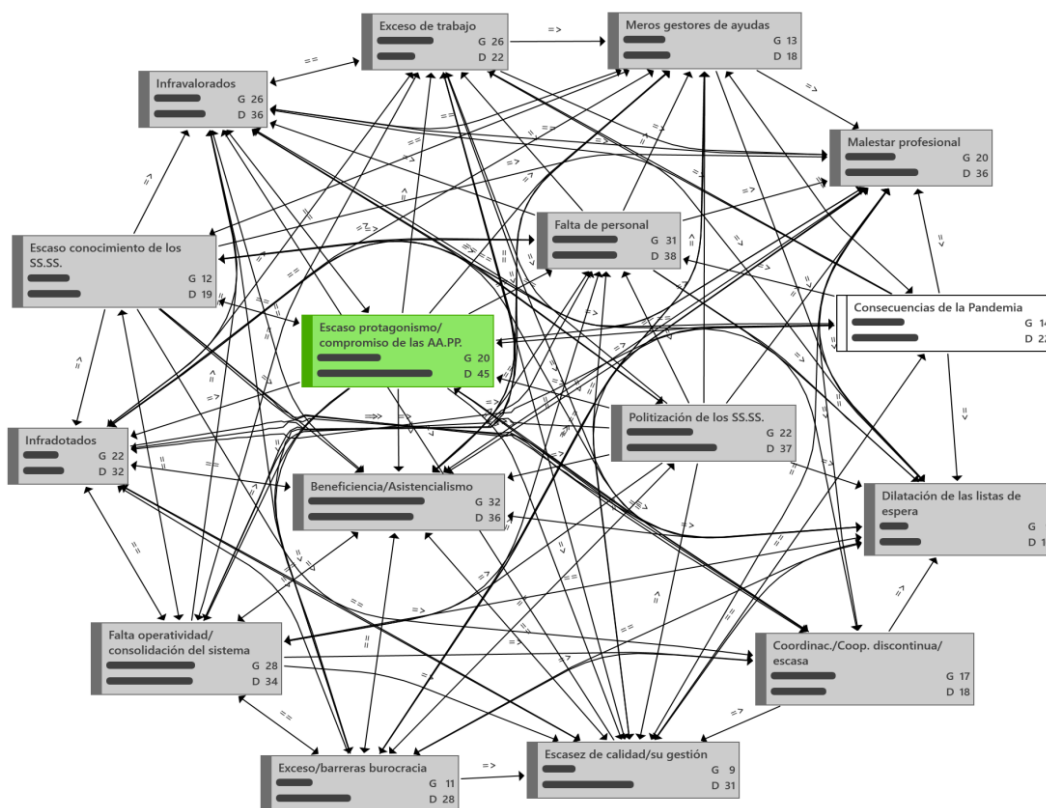
\*Código compartido con el grupo incorporación incompleta/inexistente.

\*\*Código compartido con el grupo fortalezas.

Fuente: elaboración propia.

**Figura 7**

*Red de códigos de las debilidades de los servicios sociales*



*Nota:* de color verde, el código compartido con el grupo incorporación incompleta/inexistente. De color blanco, el código compartido con el grupo fortalezas.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al análisis de los 16 códigos, en orden descendente por nivel de enraizamiento, se exponen sus significados y algunos ejemplos de discursos:

La **beneficiencia y asistencialismo** contempla todos aquellos discursos con una perspectiva de los servicios sociales centrada exclusivamente en su función prestacional y servicio de carácter puntual, obviando la función preventiva/promocional también recogida en las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales. En los discursos de las personas entrevistadas puede identificarse el escaso o nulo desarrollo de las actuaciones de los servicios sociales orientados a la prevención de problemáticas sociales. De hecho, se destaca su carácter puntual en la resolución de problemas, así como las carencias de las actuaciones en torno a la promoción de derechos tan fundamentales como el de la autonomía personal:

*"las políticas de servicios sociales que se están llevando a cabo por las diferentes administraciones públicas, ¿no? (...) son cada vez más asistencialistas, son cada vez más*

*beneficiarias (se refiere a beneficencia). Y no se le da importancia que creo que debería tener la propia participación de la población en la resolución de sus situaciones. Pues eso una política muy asistencialista, basada más en la resolución del problema e ipso facto más que en la prevención y en la promoción de... de la autonomía de las personas para gobernar su propia vida." (Entrevistada 3, coordinadora del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).*

En cuanto al código **falta de personal** aglutina aquellos discursos vinculados a la escasez de recursos humanos en los servicios sociales, independientemente de la categoría profesional:

*"(...) problema hay muchos. Tenemos falta de personal. Hay muchos equipos que están los técnicos que han triplicado el registro para poder documentar. Lo que no tenemos es una trabajadora para el proyecto técnico de mayores no cumplen (...). Las técnicas del ETF son las que le apoyan." (Entrevista 13, concejala de los servicios sociales municipales).*

La **falta de operatividad / consolidación del sistema** recoge las críticas orientadas al funcionamiento como carencias en eficacia o eficiencia y a la estabilización del Sistema Público de Servicios Sociales como recorrido u obstáculos encontrados:

*"Tenemos ahora mismo 30 y tantos años, ya tenemos más que mayoría de edad. Pero tú te fijas en el sistema sanitario, en el sistema educativo y hay una gran diferencia. Desde lo que son los recursos a lo que es el concepto de lo que es el sistema en sí." (Entrevistada 10, coordinadora de los servicios sociales municipales).*

El código **infravalorados** reúne aquellos argumentos con connotación negativa hacia los servicios sociales, como por ejemplo:

*"Creo que la relevancia tendría que ser prioritaria e importante, pero creo que muchas veces los servicios sociales no tienen la suficiente importancia que deberían de tener." (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).*

El **exceso de trabajo** representa aquellos discursos con énfasis en la gran carga laboral de los profesionales de los servicios sociales, independientemente del volumen de horas o la cantidad de funciones a desempeñar durante la jornada laboral habitual:

*“Hay mucho trabajo. El trabajo de servicios sociales es un trabajo muy estresante. Es un trabajo que no termina. Se dice una consulta de psicólogo, no un psicólogo social. La consulta, tú coges, llega 20 minutos, te vas para casa hasta que vuelvas a ir a la siguiente consulta. Vas al médico, te receta una analítica al especialista. Nosotros cuando viene una persona a nuestro centro, cuando se va y nos ha dado toda la información, tenemos que empezar a elaborar ese proyecto de intervención con la familia o con la persona.”* (Entrevistada 10, coordinadora de los servicios sociales municipales).

La **politicización de los SS.SS.** se centra en los argumentos desde el enfoque partidista de los servicios sociales, que versan sobre la modificación del funcionamiento o la estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales, así como eximir su inadecuado funcionamiento:

*“yo entiendo que históricamente, tanto a nivel municipal como en la mayoría de los municipios se ha politizado ese departamento (se refiere al de servicios sociales) a nivel desde un punto de vista partidista y se ha utilizado para, entre otras cosas, como lo explicaría, satisfacer a los potenciales electores con ayudas puntuales.”* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

El código **infradotados** recoge los testimonios que relatan la escasez de recursos de los servicios sociales (económicos, servicios o prestaciones):

*“Pues si el catálogo de prestaciones se aprueba hace dos días sin recursos... Sí, sí, todavía la historia única... Acaba de aprobarse sin recursos. Entonces, pues eso... Eso realmente hace que... que los servicios sociales en papel están maravillosos, pero en la práctica, eh, menos.”* (Entrevistada 3, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

El **escaso protagonismo / compromiso de las AA.PP.** es un código compartido con el grupo *incorporación incompleta / inexistente*, que incluye todas aquellas ideas de las personas entrevistadas respecto a la gobernanza top-down en los servicios sociales (implicación y rol del Ayuntamiento en su gestión):

*“Te voy a poner un ejemplo. Por el Departamento de Urbanismo o el Departamento de Hacienda siempre tiene mucho más statu quo del que puede tener servicios sociales No tendría por qué sea así, ¿no? Entonces, si tú lo pones en el mismo...”* (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).

El **malestar profesional** es una debilidad que representa una serie de discursos centrados en la salud laboral de las personas entrevistadas (sufrir estrés o lo que denominan como “agobios”, falta de dedicación total al trabajo, conformarse con los resultados logrados pese a ser insuficientes, etc.):

*“Y ese es el malestar que yo creo que tenemos los profesionales que estamos en servicios sociales trabajando. Que sabemos que hay cosas que se pueden hacer de otra manera.”* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

El código **coordinac. / coop. discontinua / escasa** (coordinación o cooperación discontinua o escasa) alude a las carencias del trabajo en red de los servicios sociales con otros sistemas de protección social (de salud, educación, etc.), con entidades privadas (asociaciones, fundaciones, etc.) y organismos públicos (ayuntamientos, consejerías, etc.):

*“No podemos dar ayudas sin antes haber hecho un trabajo previo y un estudio donde podamos contrastar datos con... Vamos, yo que creo que hoy día que estamos con la tecnología tan avanzada, no entiendo como no podemos cruzar datos con otras administraciones o ya por fin... o que nazca la tarjeta social, que sería lo suyo.”* (Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales).

Las **consecuencias de la pandemia** también aparecen en el grupo fortalezas. El motivo es que a raíz de la pandemia por la Covid-19, sucedieron una serie de hechos que afectaron a los servicios sociales tanto positiva como negativamente:

*“(...) después de la pandemia el volumen de usuarios ha crecido muchísimo. Tenemos un déficit de recursos humanos para atender todas las demandas que tenemos y actualmente creo que estamos en la sensación de que tenemos que estamos apagando fuegos, sin tiempo para hacer intervenciones de otro tipo, mucho más interesante tanto para el usuario como para nosotros profesionalmente. (...) sin poder entrar casi en las intervenciones de tipo más concretas y más continuadas.”* (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).

El código **meros gestores de ayudas** representa los discursos focalizados en el rol de gestión de recursos por parte de profesionales de los servicios sociales y especialmente del Trabajo Social:

*“Venga, pues tú me dices que no tienes para comer, yo te pago la compra o te doy un vale en el supermercado. Eso existe. A eso está derivando de nuevo desde... Desde la última crisis que salió en boom, luego la pandemia todavía más boom. Y ahora otra vez de nuevo. Y esa es la política social que están ejerciendo los ayuntamientos.”* (Entrevistada 18, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

El **escaso conocimiento de los SS.SS.** aglutina los discursos sobre la falta de entendimiento de los servicios sociales por parte de la población: saber cómo funcionan, qué pueden y qué no pueden ofrecer como servicio público, para qué sirven, por qué son útiles, etc. Puede apreciarse en discursos como el siguiente:

*“Yo creo que como somos los grandes desconocidos y nadie tiene muy claro a qué nos dedicamos, somos el cajón de sastre.”* (Entrevistada 3, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

**Exceso / barreras burocracia** representa todos aquellos procedimientos normativos extensos, trabas y dificultades sufridas por profesionales de los servicios sociales a nivel legislativo para el correcto desempeño de sus funciones:

*“Tenemos mucha burocracia para todo. Ya también se está agilizando porque como se hace todo... muchos trámites online. Esto nos ha quitado muchos papeles, pero es verdad que para todo... venga, y más papeles, y el certificado de convivencia... y ahora...”* (Entrevistada 6, coordinadora de los servicios sociales municipales).

La **escasez de calidad / su gestión** reúne los discursos centrados en la calidad ofrecida por los servicios sociales (programas, prestaciones, atención, etc.) y en la ineficaz gestión pública del servicio a nivel autonómico. En base a la pregunta sobre la calidad del servicio en general, la siguiente entrevistada nos comunica las percepciones negativas de la ciudadanía y su valoración personal:

*“Fatal. Entiendo que fatal, pero yo lo percibiría fatal también.”* (Entrevistada 16, coordinadora de los servicios sociales municipales).

Por último, la **dilatación de las listas de espera** representa la lentitud para recibir y atender las demandas de la ciudadanía que acude a los servicios sociales, creándose extensas listas donde la atención se demora más de lo previsto:

*“Nosotros intentamos minimizar la lista de espera y la atención que sea lo más inmediata posible, pero es que hay veces que es imposible.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

Tras el análisis de las debilidades, se puede apreciar cierta tendencia. La mayor proporción de las debilidades apuntan a una poderosa influencia del asistencialismo sustentado con diferentes carencias del funcionamiento y estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales como falta de personal, falta de operatividad, valoración negativa, recursos escasos, gestión inadecuada, calidad deficiente, etc.).

- **La coocurrencia de las debilidades de los servicios sociales**

La necesidad de profundizar en el análisis de la debilidad beneficencia y asistencialismo, se justifica con su nivel de enraizamiento o fundamentación, siendo el más elevado de las debilidades (véase tabla 22). Además, de ser la cuarta debilidad con mayor densidad tras los códigos escaso protagonismo/compromiso de AA.PP., falta de personal y politización de los servicios sociales (véase figura 7).

#### **Asistencialismo y su vinculación con otras debilidades de los servicios sociales**

En ciertas ocasiones, el carácter benéfico-asistencial de los servicios sociales aparece acompañado de otras debilidades como infravalorados, meros gestores de ayudas y politización de los servicios sociales. Esta coocurrencia entre varias debilidades de los servicios sociales, nos advierte de la interconexión de diferentes debilidades entre sí.

En el caso de la coocurrencia entre el asistencialismo de los servicios sociales y la debilidad infravalorados, en el siguiente discurso podemos apreciar que los servicios sociales son infravalorados por su carácter asistencial, por su subordinación al carácter puntual de sus actuaciones o prestaciones que no perduran en el tiempo:

*“creo que no... no se los valora como debiera. Solo hace falta... Precisamente porque tampoco tenemos... Nuestra labor está como muy en el último año... Está como... hacemos una labor muy asistencial”.* (Entrevistada 17, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

Los servicios sociales como aquellos caracterizados por ser **meros gestores de ayudas**. Esta afirmación ha parecido también vinculada al asistencialismo de los servicios sociales. Algunos profesionales, corroboran el hecho de que la ciudadanía piense de esa

forma y han criticado esta visión reduccionista basada en la tramitación exclusiva o generalizada de prestaciones realizada desde los servicios sociales:

*"Que no somos meros tramitador de gestión de recursos, sino que estamos aquí para ayudar a la ciudadanía a mejorar en todos los aspectos, ya sea desde crear una asociación o venir aquí porque tengo que hacer una solicitud de dependencia o porque tengo problemas con mi hijo y quiero que me ayudéis a tener habilidades con mi hijo. Ampliar, ampliar la gama de los servicios sociales porque se sale mucho más que las prestaciones básicas, que es lo que entiende la gente y que tampoco somos los que les quitamos los niños a los padres."* (Entrevistada 12, trabajadora social del SIVOA de los servicios sociales municipales).

Se identifica la **politización de los servicios sociales** como otra debilidad en coocurrencia con la visión benéfico-asistencial de los servicios sociales. En esta ocasión, aparecen los servicios sociales como un instrumento electoralista de los políticos. En ese sentido, dependiendo de la ideología, podemos encontrarnos unos servicios sociales más asistenciales (otorgando ayudas puntuales) o servicios sociales con más recursos y carácter más preventivo. La politización de los servicios sociales es comentada en los discursos de algunos de los concejales entrevistados:

*"yo entiendo que históricamente, tanto a nivel municipal como en la mayoría de los municipios se ha politizado ese departamento a nivel desde un punto de vista partidista y se ha utilizado para, entre otras cosas, como lo explicaría, satisfacer a los potenciales electores con ayudas puntuales. "* (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).

### **Asistencialismo y su vinculación con la gestión municipal**

El carácter benéfico asistencial de los servicios sociales no sólo es vinculado a las debilidades de los servicios sociales analizadas con anterioridad (meros gestores de ayudas, infravalorados y politización de los servicios sociales), también existe una estrecha relación con el rol que ocupan a nivel municipal como política urbana.

Precisamente, ese rol que ocupan en la gestión urbana es **residual o secundario**, siendo el más destacado en la mayoría de agendas urbanas municipales de la muestra. Los servicios sociales realizan actuaciones con carácter secundario frente a otras priorizadas desde la gestión municipal. Autores como Llena-Nozal et ál. (2022) lo han identificado cuando demandan a los servicios sociales para solicitarles información, a modo de

complemento en el desarrollo de su trabajo, sin la búsqueda del trabajo conjunto. En el caso de las personas entrevistadas lo han manifestado con elevados niveles de fundamentación y densidad en sus discursos, aludiendo a como las intervenciones de los servicios sociales quedan relegadas a un segundo plano en comparación con otras realizadas desde áreas como la de urbanismo:

*"Sí, claro. Y si se puede ayudar, se ayuda. Pero una licencia de obra tú la da sí o sí. Ahora, si yo te puedo pagar el agua te la pago, si no te la puedo pagar, no te la pago. Por tanto, es opcional, ¿no?"* (Entrevistada 16, coordinadora de los servicios sociales municipales).

### **La falta de personal y sus consecuencias**

También la falta de personal de los servicios sociales ha sido una de las debilidades más expresadas por las personas entrevistadas, junto al asistencialismo de los servicios sociales, concretamente la segunda con más fundamentación y densidad. En algunos discursos, la falta de personal es **comparada con otros servicios públicos** como el de seguridad ciudadana, donde el servicio de la Policía Local se caracteriza por presentar un mejor ratio de profesionales en algunos municipios:

*"El problema es el número de profesionales. No hay norma que regule ni siquiera una recomendación de profesionales por ratio de población. Por ejemplo, un Ayuntamiento superior, y superior a mil habitantes, que tienen competencia en Policía Local, no hay una norma que lo regula, pero sí hay un... hay un ratio de población que, según creo que eran 2000 habitantes o mil y pico de habitantes, la que... la recomendación es una pareja de policía. Aljaraque, por ejemplo, 23.000 habitantes, son cuatro trabajadores sociales. Lo que viene a ser como 6000 habitantes por trabajador social. Entonces eso me llama mucho la atención directa. Eso merma mucho lo que dice la Ley Nueva de servicios sociales de aplicar un modelo centrado en la persona. Y eso se necesita."* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

Asimismo, en los discursos cuando se menciona la falta recursos humanos en los servicios sociales se critica al **plan concertado**, que repercute en la empleabilidad del personal debido a la inestabilidad laboral que crea en los puestos de trabajo:

*"(...) si en el plan concertado determinan que este año una partida o parte de esto va a ser para refuerzo de renta mínima, pues vamos a contratar con la cantidad que nos den para cinco meses, para siete meses, y entonces es siempre una inseguridad constante."*

*Este año, ¿contamos con refuerzo? ¿No contamos con refuerzo? ¿Podemos contratar? ¿No podemos contratar? Estamos sujetos a subvenciones de la Consejería. Sale para Ciudades sin Drogas, solicitamos. Si nos lo conceden, pues se hace. Que no se concede pues ese año no se dedica al proyecto." (Entrevistada 15, coordinadora de los servicios sociales municipales).*

### **Falta de personal y su vinculación con otras debilidades**

Por otra parte, existe vinculación de la falta de personal y otras debilidades como el exceso de trabajo, infradotados y malestar profesional. Esta coocurrencia de la falta de personal junto con la coocurrencia de beneficencia-asistencialismo de los servicios sociales, pueden atisbar que el Sistema Público de Servicios Sociales a nivel municipal presente una fenomenología multifactorial, debido a la existencia de un conjunto de debilidades que se identifican interconectadas entre sí.

Se aprecia en los discursos cierto agotamiento profesional o *burnout* por parte de profesionales de los servicios sociales en sus respectivos lugares de trabajo. Vinculan la falta de personal por carencias de contratación y el **exceso de trabajo** por el aumento de la demanda de personas usuarias con necesidades sociales:

*"Un cierto cansancio, un cierto... mucha presión, porque realmente hay mucha demanda, mucha más demanda, y realmente tenemos los mismos recursos que teníamos antes. Me estaba refiriendo ahora quizás más a recursos humanos, que teníamos igual que antes de la pandemia. Incluso te diría que... que menos que antes de la pandemia" (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).*

No sólo las carencias de recursos humanos, igualmente la escasez de prestaciones y ayudas acaecidas por la financiación insuficiente del Sistema Público de Servicios Sociales, deriva en una percepción negativa del sistema como **infradotado** y además repercute en la percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios sociales:

*"Si eso lo relacionamos con la escasez de recursos humanos en servicios sociales, con la falta de financiación y con la falta de prestaciones y ayudas, pues evidentemente la calidad entendida desde el punto de vista de ellos, pues... entiendo que no es, que no se percibe de que haya... al no haber una buena atención o una adecuada atención, la calidad no se perciba como positiva." (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).*

Por ello, esa insatisfacción ciudadana alimenta la preocupación profesional por el correcto funcionamiento del sistema, que desencadena en el *burnout*. Un malestar profesional considerado como una debilidad relevante a considerar por los servicios sociales y que podría ser solventada con un aumento de personal, según varias de las personas entrevistadas:

*"Es la parte más flaca de nosotros. Es precisamente eso, que necesitamos más personal para que la excelencia nuestra aumente, y aumente sobre todo por el bien de la ciudadanía y que quemé menos a los profesionales que... que prestan sus servicios."* (Entrevistada 11, coordinadora de los servicios sociales municipales).

## 2) Fortalezas de los servicios sociales

Tras realizar un primer acercamiento al estado de los servicios sociales desde las debilidades, nos trasladamos al polo opuesto. Las fortalezas se identifican en la tabla 23, con un total de 14 códigos. Tal y como se ha comentado, comparte el código consecuencias de la Pandemia con el grupo debilidades y además el código mayor bienestar social es compartido con el grupo consecuencias positivas de la inclusión (véase la tabla 26).

**Tabla 23**

*Fortalezas de los servicios sociales por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: Diagnóstico de los servicios sociales a nivel general</b>		
<b>Grupo de códigos: fortalezas</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz</b>	<b>Dens.</b>
Valorados por ciudadanía	28	32
Profesionalidad personal	19	14
Pérdida de la visión benéfica / asistencial	17	33
Valorados por aytos.	16	30
* Consecuencias de la Pandemia	14	22
Buena coordinación	13	15
** Mayor bienestar social	12	41
Buena formación / experiencia profesional	12	12
Motivación profesional	11	16
Parapeto de problemáticas sociales	9	16
<b>Código</b>	<b>Enraiz</b>	<b>Dens.</b>
Vocación profesional	5	10
Servicios cercanos	4	26

Tener una Ley Autónoma/Sistema Público de SS.SS.	4	26
Reivindicativos	2	11

\*Código compartido con el grupo *debilidades*.

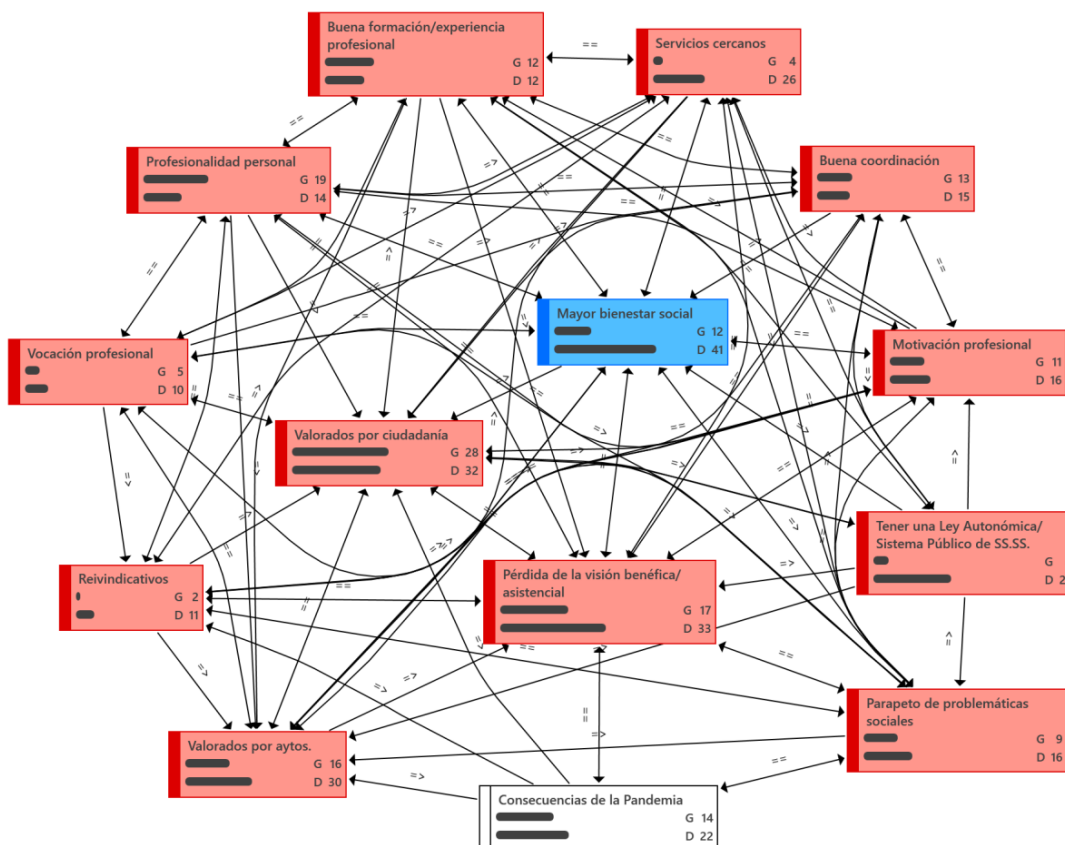
\*\*Código compartido con el grupo *consecuencias positivas de la inclusión*.

Fuente: elaboración propia.

En la figura 8, aparece posicionado en el centro de la red el código con mayor nivel de enraizamiento, **valorados por ciudadanía** (grado 28), y además es el tercero con mayor nivel de densidad (grado 32) situándose tras mayor bienestar social y el código pérdida de la visión benéfica/asistencial. En valorados por la ciudadanía, los discursos de las personas entrevistadas argumentaron con connotaciones positivas la valoración de los servicios sociales en torno a su importancia como servicio público, el trabajo realizado por sus profesionales, visión también compartida por parte de colectivos específicos, etc.

### Figura 8

*Red de códigos de las fortalezas de los servicios sociales*



*Nota:* de color blanco, el código compartido con el grupo fortalezas. De color azul, el código compartido con el grupo consecuencias positivas de la inclusión.

Fuente: elaboración propia.

En el código **profesionalidad personal** encontramos los argumentos sobre el cumplimiento de las funciones de quienes trabajan en los servicios sociales: responsabilidad o corresponsabilidad hacia los deberes de las personas usuarias, realizar el trabajo cumpliendo con los derechos humanos, realizar una atención de calidad, etc. Lo podemos encontrar en discursos como el siguiente:

*“La capacidad de poner en práctica soluciones. La cercanía a colectivos más desfavorecidos. Y la capacidad para utilizar recursos limitados.”* (Entrevistada 15, coordinador de los servicios sociales municipales).

La **visión benéfica / asistencial** (visión benéfica, asistencial, o benéfica-asistencial de los servicios sociales) es atribuida a aquellos argumentos centrados en que la ciudadanía va abandonando la visión tradicional de los servicios sociales, centrada sólo en los colectivos más empobrecidos, evolucionando hacia una visión de los servicios sociales donde la atención se realiza desde el marco de reconocimiento de derechos como la participación y autonomía (entre otros) de la ciudadanía:

*“La gente quiere tener reconocido sus derechos porque al final somos lo que te digo, servicios esenciales. Y yo creo que con la Pandemia lo hemos demostrado, hemos estado mucho más a la altura que otros servicios. Hemos estado ahí en la calle. Es que nosotros hemos estado confinados el tiempo estricto que estaba todo el mundo confinado. Pero luego nosotros estábamos trabajando y atendiendo a la población, haciendo visitas domiciliarias...”* (Entrevistada 6, coordinadora de los servicios sociales municipales).

El código **valorados por aytos.** aglutina los discursos sobre la percepción positiva que presentan los ayuntamientos hacia los servicios sociales, considerados como útiles o relevantes para los propios ayuntamientos y/o para la ciudadanía en general:

*“Porque creo que sí, que sí, que le sigue interesando y que de alguna manera... esto tiene que ver con la convicción política que tengas y el modelo de transformación de tu pueblo (...), sí se cuenta con los servicios sociales para transformar aquella zona o aquellos sectores de la población que sean más vulnerables o que... que puedan tener más necesidad de ayuda.”* (Entrevistada 18, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

La **buena coordinación** se vincula a los discursos que valoran positivamente las relaciones de los servicios sociales con otros servicios, departamentos o concejalías del mismo Ayuntamiento, con otras administraciones locales, entidades, etc. Puede verse reflejado en el siguiente discurso:

*“la coordinación con otras instituciones, a nivel de lo que es local. Tenemos esa facilidad para poder coordinarnos con otras instituciones. Generamos un trabajo en red lógicamente.”* (Entrevistada 15, coordinadora de los servicios sociales municipales).

Las **consecuencias de la Pandemia**, en contraste con el grupo de debilidades, aglutinan aquellos argumentos con connotación positiva hacia las consecuencias derivadas de la pandemia por la Covid-19 y que han afectado a los servicios sociales:

*“Yo creo que es una pata fundamental, por lo menos en las políticas locales. Para mi te puedo decir que el área más importante del Ayuntamiento y sobre todo ahora, lo hemos podido comprobar con el tema de la Pandemia. Ha sido una de las principales áreas que han estado durante todo el tiempo de la Pandemia en alerta y desde aquí han salido muchísimas atenciones a la ciudadanía, muchísimas.”* (Entrevistada 7, concejala de los servicios sociales municipales).

El código **mayor bienestar social** es compartido con el grupo consecuencias positivas de la inclusión, por ello, se presenta tanto como una fortaleza de los servicios sociales como un efecto derivado de la unión entre política urbana y servicios sociales. Aglutina aquellos discursos con énfasis de los servicios sociales en mejorar la calidad de vida ciudadana:

*“Que no somos meros tramitador de gestión de recursos, sino que estamos aquí para ayudar a la ciudadanía a mejorar en todos los aspectos (se refiere al bienestar), ya sea desde crear una asociación o venir aquí porque tengo que ser una solicitud de dependencia o porque tengo problemas con mi hijo y quiero que me ayudéis a tener habilidades con mi hijo... Ampliar, ampliar la gama de los servicios sociales porque se sale mucho más que las prestaciones básicas, que es lo que entiende la gente.”* (Entrevistada 12, trabajadora social del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).

La **buena formación / experiencia profesional** refleja los discursos con elevado nivel de cualificación del personal de los servicios sociales, así como el reconocimiento a los

conocimientos adquiridos durante sus extensos períodos de trabajo en los servicios sociales:

*“La fortaleza de los servicios sociales, que yo creo que debe ser su personal, debería ser. Los profesionales deberían ser la gran fortaleza, porque hay profesionales que... (...) No todo el mundo está capacitado y yo creo que para los servicios sociales el profesional tiene que tener cierta... No sé... No lo voy a llamar empatía, pero sí forma parte de esa historia de la empatía. Porque si no, no sirve para trabajar en servicios sociales Eso lo tengo clarísimo.”* (Entrevistada 16, coordinadora de los servicios sociales municipales).

La **motivación profesional** representa los discursos referentes a cómo los profesionales de los servicios sociales presentan ganas por trabajar, adquirir nuevas competencias profesionales, nuevos conocimientos, involucrarse en las problemáticas transversales, etc. Este código se puede confundir con la **vocación profesional**, centrado en la importancia de las aptitudes o propensión hacia los servicios sociales:

*“no le dan (la ciudadanía en general) el valor que nosotros sí le damos (al trabajo en los servicios sociales) porque nos gusta hacer lo que hacemos. Evidentemente nos gusta nuestro trabajo.”* (Entrevistada 8, técnica de Equipo de Tratamiento Familiar de los servicios sociales municipales).

*“el equipo humano es fundamental porque hay personas que más allá de sus funciones, como no le echen... vocación, el tema es muy difícil. Si se estructuran y se basan en lo que son sus funciones puras y duras, no llegaríamos al 25%-30% de lo que estamos actualmente.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

El código **parapeto de problemáticas sociales** ostenta los discursos centrados en las atenciones de urgencia, dar respuesta a las demandas de la población, frenar el agravamiento de las problemáticas, etc.; por ejemplo:

*“y además con el deseo expreso de que las cosas cambien. Que permanezcan indefinidamente familias o situaciones que trasciende de un mismo núcleo familiar que ya empezaron mal con los abuelos y que vienen los hijos y los nietos y esa precariedad o esa vulnerabilidad se mantiene.”* (Entrevistada 11, coordinadora de los servicios sociales municipales).

**Tener una Ley Autonómica / Sistema Público de SS.SS.** aparece como una fortaleza centrada en la importancia de que Andalucía tenga una ley específica para el Sistema

Público de Servicios Sociales y de su uso como punto de partida para organizar el funcionamiento y la estructura del sistema:

*“Bueno, pues la fortaleza, que es un sistema público, que es universal, que tiene como concepto la solidaridad, que es equitativo, que todas las personas pueden acceder de forma gratuita.”* (Entrevistada 10, coordinadora de los servicios sociales municipales).

El código **servicios cercanos** es una de las características inherentes a los servicios sociales es la proximidad que tiene con la población objeto de atención, en esa línea, ciertos discursos son representados en este código como una de las fortalezas:

*“lo veo que se va tomando las riendas de las problemáticas desde un punto de vista más cercano, más a la realidad de los problemas de los ciudadanos”* (Entrevistada 13, concejala de los servicios sociales municipales).

El código **reivindicativos** contiene una serie de discursos sobre el esfuerzo y la lucha de los servicios sociales para velar por los derechos de la población vulnerable y satisfacer sus necesidades:

*“La fortaleza de los Servicios Sociales tal y como está el patio, pero que sigamos existiendo y que bueno y que somos reivindicativos.”* (Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales).

En general, tras el análisis de las fortalezas podemos concluir que van orientadas al **rol y desempeño de funciones del personal de los servicios sociales**. En ese caso, por parte de la ciudadanía y los ayuntamientos, las fortalezas son mayoritariamente representadas con valoraciones positivas hacia la formación o experiencia profesional, sus actitudes, logros, cercanía con las personas usuarias, etc.).

- **La coocurrencia de las fortalezas de los servicios sociales**

En la tabla 23 se visualizan las fortalezas identificadas (N=14) donde pueden apreciarse dos fortalezas que destacan sobre las demás: valorados por la ciudadanía y profesionalidad del personal. La primera, es el código con mayor nivel de fundamentación y el tercero en densidad. Y la segunda, le sigue en cuanto a enraizamiento, aunque no presente altos niveles de densidad. Debido a su posicionamiento en la tabla, se ahonda en el análisis de esas fortalezas.

### **Valorados por la ciudadanía y su vinculación con otras fortalezas**

Según la percepción de las personas entrevistadas, los servicios sociales tienen carencias en torno a recursos (humanos y económicos), presentan altos niveles de asistencialismo, las administraciones públicas tienen un protagonismo escaso, entre otras debilidades. Sin embargo, no todo lo que gira en torno a los servicios sociales son debilidades e inconvenientes. En los discursos se vinculan varias fortalezas entre sí, en definitiva, también se destaca una percepción positiva de este servicio público, debido a la gran labor que desempeña el personal de los servicios sociales:

*"Para la ciudadanía... Para los usuarios y usuarias sé que tiene mucha relevancia y mucha importancia porque muchas veces nos convertimos en su bastón."* (Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales).

La percepción positiva de los servicios sociales no pertenece exclusivamente a la ciudadana, igualmente, en los discursos se vincula a la **valoración positiva de los ayuntamientos**. Por ejemplo, un discurso de la concejala competente en materia de servicios sociales destacando su importancia:

*"Pues relevancia toda. (...) Es principal que esté este área aquí porque es a la que vienen, muchísimos ciudadanos y ciudadanas de (municipio)... Nosotros, obviamente, desde el Ayuntamiento (...), recaen aquí... Entonces yo creo que no podría haber un Ayuntamiento sin los servicios sociales"* (Entrevistada 7, concejala de los servicios sociales municipales).

### **Profesionalidad personal**

La segunda fortaleza destacable en los servicios sociales es la profesionalidad de su personal. En los discursos, suele aparecer asociado a la **vocación** y a la eficacia en el trabajo desempeñado por las profesionales, con independencia de la coyuntura socioeconómica:

*"la fortaleza sería la vocación y la buena práctica profesional, y el hacer que el paso por servicios sociales sea un tránsito o una situación coyuntural sobrevenida por las razones que sea: Covid, no covid, crisis, lo que fuera, divorcio, etcétera."* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

Por otro lado, se identifica la relación entre la profesionalidad del personal de los servicios sociales con la **buena formación o experiencia profesional**. Esta fortaleza, concretamente se comenta respecto a la formación profesional en constante actualización

debido a las modificaciones de las prestaciones con las que trabajan o las nuevas que surgen:

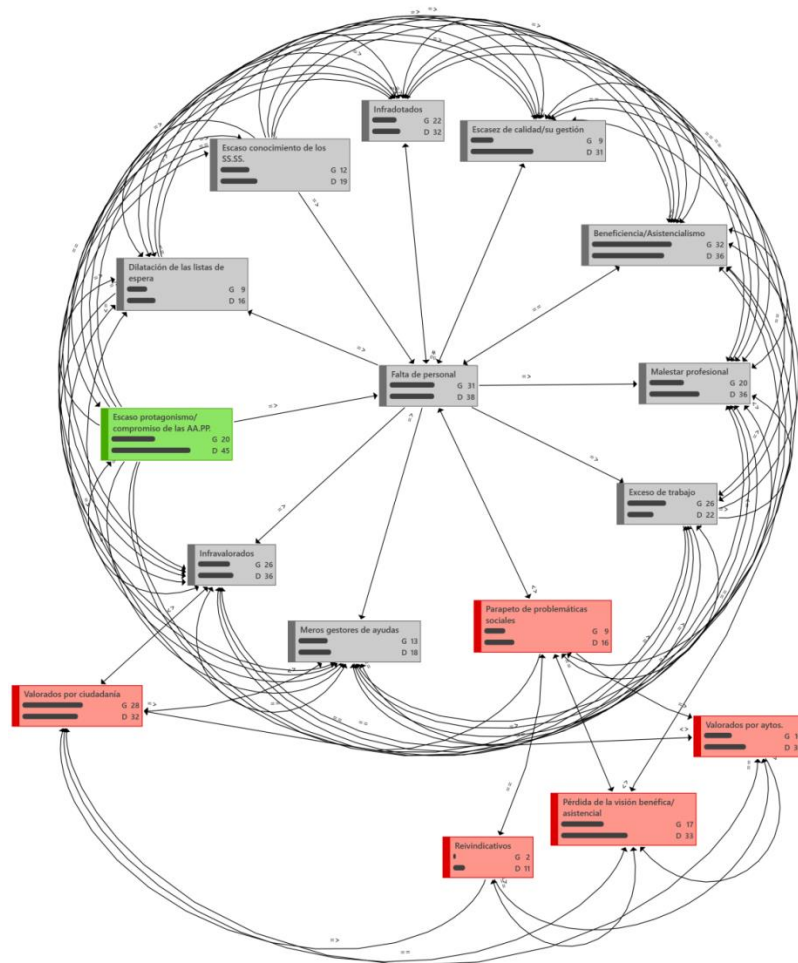
*“la fortaleza es que los profesionales están muy bien formados. Están al día de todas las prestaciones y todas las ayudas con las que trabajamos y eso me parece que es importante. Como fortaleza, yo señalaría eso principalmente”.* (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).

### **3) Debilidades y fortalezas derivadas de la Pandemia**

Mención especial requieren las debilidades y fortalezas derivadas de la pandemia por la Covid-19. En la figura 9 se pueden identificar tanto las debilidades (color gris) como las fortalezas (color rojo) de los servicios sociales, que se han potenciado o surgido a raíz de la Pandemia. Puede apreciarse que **las consecuencias “han girado” principalmente en torno a las debilidades** situadas dentro de la “rueda” (N=11), destacándose en su posición central, la debilidad denominada falta de personal (enraiz. 31 y dens. 38). Este código esta posición central en la red debido a su conexión con todas las debilidades del mapa conceptual, las cuales tienen la mayor representatividad en la red.

**Figura 9**

*Red de códigos de las debilidades y fortalezas de los servicios sociales, derivadas de la Pandemia por la COVID-19*



*Nota:* en gris, los códigos denominados debilidades. En rojo, los códigos denominados fortalezas. En verde, el código compartido con el grupo incorporación incompleta/inexistente.

Fuente: elaboración propia.

En el caso opuesto, a las afueras de la “rueda”, se sitúan con **menor representatividad en la red las fortalezas derivadas de la pandemia** (N=5). Algunas de ellas conectadas con ciertas debilidades, estableciendo relaciones de contraposición. A destacar las relaciones establecidas entre valorados por la ciudadanía (enraiz. 28 y dens. 32) versus infravalorados (enraiz. 26 y dens. 36) y meros gestores de ayudas (enraiz.13 y dens. 18).

### 9.2.2. Diagnóstico: lo local

Continuando con los resultados del diagnóstico, este apartado aterriza en el diagnóstico local, es decir, en el diagnóstico de los servicios sociales pertenecientes a los 8 municipios

con más de 20 mil habitantes junto con a los 3 municipios representativos de las Zona Básica de los Servicios Sociales. En la tabla 24 se identifican tres grupos de códigos: sinergia (N=4), rol de los servicios sociales como P.U. (N=6) y recursos de las AA.LL. (N=4).

**Tabla 24**

*Categoría diagnóstico local por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: Diagnóstico de los servicios sociales a nivel local</b>		
<b>Grupo de códigos: sinergia</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
Coexistencia	25	50
Independencia	10	48
Interdependencia	8	52
Exclusión	0	43
<b>Grupo de códigos: rol de los servicios sociales como P.U.</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
Secundario / Residual	45	56
Transversal al resto de P.U.	22	53
Ganando relevancia	17	48
Principal / Destacado	13	43
Desconocido	9	55
Igualitario al resto de P.U.	5	36
<b>Grupo de códigos: recursos de las AA.LL.</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
En incremento / Esfuerzo de AA.LL.	43	51
Escasos/Deficientes	17	51
Suficientes	6	43
Abundantes	3	44

Fuente: elaboración propia.

### 1) Sinergia entre los servicios sociales y la política urbana

El grupo de códigos **sinergia**, contiene cuatro códigos representativos de los patrones relacionales establecidos entre los servicios sociales y la política urbana a nivel municipal. Puede observarse que las relaciones más frecuentes entabladas entre los servicios sociales y la política urbana son de **coexistencia** (enraiz. 25 y dens. 50). Concebimos este tipo de relaciones como aquellas centradas en un carácter meramente consultivo en cuestiones de la ciudad. Las relaciones entre los servicios sociales y la política urbana no se suelen entablar para conocer sus respectivas actuaciones en la ciudad, no existen iniciativas compartidas, las actuaciones se complementan entre sí, o se entablan relaciones en momentos puntuales con intereses hacia necesidades concretas:

*"Somos un área que como estamos en tantísimas áreas, pues sí, la verdad además en los consejos locales intentamos que todo lo que afecte o cualquier tema que surja, la persona responsable (...). Lo que más se da es que nos buscamos cuando nos necesitamos. Pero sí que es verdad que con otras áreas, no, con otras áreas formamos parte de ella."* Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales.

En menor medida, también se establecen relaciones por **independencia** (enraiz. 10 y dens. 48). En este caso, percibimos estas relaciones como aquellas donde los servicios sociales y la política urbana desarrollan sus actividades de forma autónoma, sin apenas contacto, comunicación o interrelación entre profesionales que trabajan en ellas:

*"intentan coordinar con otras, con otras políticas del Ayuntamiento, pero que luego están como, como independientes, que se coordinan para actuaciones muy puntuales o muy esporádicas..."* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

Otro tipo de relaciones identificadas en el análisis son las de **interdependencia** (enraizam. 8 y dens. 52). El código interdependencia presenta el nivel de densidad más alto del grupo de códigos sinergia y, además, es uno de los más altos de todas las categorías de códigos establecidas. Se contemplan aquellas relaciones entabladas entre los servicios sociales y la política urbana con vinculación directa y dependencia recíproca entre sí o de las actuaciones y propuestas que ambas realizan en colaboración, más allá de lo meramente puntual o temporal:

*"los ayuntamientos... los hay aquí en Huelva, los hay que tienen trabajadores sociales, servicios sociales municipales propios y hay otros que no. Entonces, en función de eso, unos están más metidos que otros, pero bueno, en general, hasta que llegó la dependencia, esto se hacía. Se contaba con los servicios sociales, se contaba a la hora... De hecho, (...) comisiones de infancia, (...) planes locales de salud, (...) planes locales de drogas... Todas esas cosas, (...) sale de un trabajo que viene haciéndose de forma más o menos silenciosa. Pero ahí estaban. Los servicios sociales Comunitarios desde su origen, (...) en el modo de trabajo grupal comunitario, cuando se intenta trabajar con una barriada, con un grupo, con un barrio... La primera parte es el estar coordinados con otras políticas, porque vamos, siempre hemos tenido muy claro que solitos para adelante no íbamos a ningún sitio."* Entrevistada 19, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

En el polo opuesto a las relaciones establecidas con algún tipo de contacto entre política urbana y servicios sociales, aparecen las relaciones de tipo **exclusión** (enraiz. 0 y dens. 44). Este código se utiliza para identificar las posibles relaciones de separación que se establezcan entre los servicios sociales y la política urbana. Concretamente, aquellas en las que no exista ningún tipo de relación o contacto para el desempeño común de actuaciones que afecten al municipio. El enraizamiento con valor 0 implica que no se ha identificado alusiones a dicha cuestión en los discursos, no obstante, esto no implica que no se produzcan.

## 2) Rol de los servicios sociales como política urbana

En el grupo de códigos rol de los servicios sociales como P.U. se identifican seis códigos: secundario / residual, transversal al resto de P.U., ganando relevancia, principal / destacado, desconocido e igualitario al resto de P.U. Estos seis códigos representan el rol atribuido a los servicios sociales como P.U. en el discurso de las personas entrevistadas de los 11 municipios de la muestra.

El rol **secundario / residual** es el más frecuente en los discursos (enraiz. 45) y el que tiene el mayor nivel de densidad de este grupo (dens. 57) y de todos los códigos del análisis. Este rol se centra en los discursos relativos al escaso o insuficiente protagonismo de los servicios sociales en la política urbana. En los discursos sobre el rol de los servicios sociales como política urbana, se determina el rol secundario o residual de los servicios sociales en la agenda urbana. Unos servicios públicos que realizan su función y quedan en un segundo plano debido al escaso protagonismo otorgado por parte de las administraciones locales:

*"Para los ayuntamientos siempre hemos sido la... el patito feo de la familia. Siempre, bueno, los servicios sociales están ahí. Van, pero no se le da la relevancia que realmente creo yo que los servicios sociales deben de tener".* Entrevistada 10, coordinadora de los servicios sociales municipales.

El rol **transversal al resto de P.U.** engloba todas las áreas especializadas y promueve a reforzar una visión compartida entre los trabajadores y todas las secciones. Este código engloba los discursos generados en base a un entorno de trabajo a nivel municipal donde los servicios sociales y el resto de políticas urbanas trabajan con un objetivo compartido:

*"yo creo que ya lo estamos haciendo. Nosotros trabajamos todo transversalmente en educación, en cultura, en salud, en deporte... Ya te digo, casi todas las áreas están ligadas*

*a los servicios sociales, pero es verdad que algunas veces tenemos como que nosotros tirar del carro para que se nos incluya en muchas de estas áreas y lo que tenemos que es intentar que esa mentalidad cambie y que sean las propias áreas las que al final también tienen de nosotros. (...) Además muchos de ellos (proyectos) ya te piden que se tengan perspectiva de género, en todos los proyectos creo que debe de haber perspectiva de género. (...) Porque a partir de ahora nos lo están, se lo están exigiendo a todas las áreas y lo veo bien (...) Entonces creo que lo principal es ir conjuntamente de la mano todas las áreas y por supuesto, tener en cuenta los servicios sociales”* (Entrevistada 7, concejala de los servicios sociales municipales).

**Ganando relevancia** es el código que se configuró para recoger los discursos relativos al abandono gradual del carácter residual de los servicios sociales y la apuesta por su mayor trascendencia en la agenda urbana:

*“creo que estamos en un proceso de cambio. Creo que cada vez hay mayor conciencia de lo que son los servicios sociales, de la necesidad de que haya un buen sistema público de servicios sociales”* (Entrevistado 10, coordinadora de los servicios sociales municipales).

En la parte más baja de la tabla 24, encontramos el **rol principal / destacado**. A diferencia del anterior, este código no recoge la importancia que se va consiguiendo sino el protagonismo que ya tienen en la agenda urbana:

*“tenemos una noción de la generalidad, de la problemática de nuestra población, pero tenemos una visión bastante amplia. Entonces, pues somos privilegiados en cuanto a la información que tenemos, y en cuanto a la capacidad para generar proyectos futuros de atención o de intervención con determinada sectores o problemáticas, es porque... precisamente por la visión general que tenemos de los pueblos en los que trabajamos y eso nos da, eso nos da poder.”* (Entrevistada 17, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

En cuanto al rol **desconocido**, este código pese a tener un nivel bastante bajo de enraizamiento, es el segundo más alto del grupo. Representa a los servicios sociales como los grandes ignorados de las políticas urbanas:

*“los servicios sociales somos los grandes desconocidos de la Administración... y que por tanto, como nadie tiene muy claro a qué nos dedicamos, pues vamos por modas. (...) Yo*

*creo que como somos los grandes desconocidos y nadie tiene muy claro a qué nos dedicamos, somos el cajón de sastre. Todo aquello que no está claramente definido dentro de una concejalía o de alguna... de alguna consejería, o de algún departamento ahí perdido de mano de Dios, pues lo mandamos a servicios sociales* (Entrevistada 3, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

Finalmente, el código **igualitario al resto de P.U.** recoge los discursos centrados en los roles similares que existen entre los servicios sociales y otras políticas urbanas. Por ejemplo, se ha identificado un número muy reducido de discursos donde se equipara a los servicios sociales con el resto de políticas urbanas en cuanto a estatus y privilegios. Pero la realidad es que la mayoría de entrevistadas, no creen que existan relaciones de trabajo de igual a igual. Estos resultados respaldan el trabajo de Llena-Nozal et ál. (2022) donde se afirma que este tipo de relaciones son principalmente establecidas entre educación y sanidad.

- **La coocurrencia entre la sinergia de los servicios sociales y las políticas urbanas y el rol de los servicios sociales en la política urbana**

Se identifica una vinculación entre la sinergia del binomio servicios sociales-políticas urbanas y los roles que establecen dentro de la gestión urbana. Las relaciones de **coexistencia** aparecen ligadas al **rol secundario/residual** de los servicios sociales en las agendas urbanas municipales. Hay concejales que incluso intentan justificar la gestión de sus políticas urbanas debido a las coyunturas socioeconómicas, donde los servicios sociales presentan un carácter secundario dependiendo de las coyunturas o “etapas” según el siguiente concejal:

*"todos son importantes (servicios públicos). Lo que pasa es que hay momento en lo que hay que saber o percibir que yo, como político de esta área, percibo la necesidad de ciertas etapas, ciertos momentos (...) Hay momentos en lo que yo me refiero que todas tengan que tener el mismo protagonismo posible. Hay unas que son transversales que sí, pero hay otras que necesitan cierto apoyo puntual en cierto momento (...) Y hay veces que en servicios sociales está un poquito más dejado de la mano en cierto momento. En cierto momento pues entra la furia, pero el día a día es más duro y la continuidad es muy necesaria."* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

Cabe destacar la vinculación comentada en el punto 2.1.1. del diagnóstico, respecto a las debilidades y la gestión municipal. El rol **secundario/residual** asociado a la **visión**

**benéfico-asistencial** de los servicios sociales, específicamente en cuestiones de prestaciones puntuales para solventar necesidades sociales, realizándose actuaciones con carácter secundario frente a otras priorizadas desde la gestión municipal:

*“Un trabajo de promoción, un trabajo de proyecto, de plan de intervención y a veces de este tipo de cosas pasa a un segundo plano y nos dedicamos a lo último que llega, aunque sea una realidad, y eso lo percibe el ciudadano.”* (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).

En la agenda urbana, la **transversalidad** de los servicios sociales aparece vinculada al código **ganando relevancia** en algunos de los municipios. Algunas personas entrevistadas afirman que se encuentran colaborando en ciertas áreas:

*"Entonces nosotros estamos colaborando en todo, estamos relacionando con todo, en cultura, en salud, en deporte, en jardinería, ya te digo que en todo se tiene en cuenta a los servicios sociales"* (Entrevistada 7, concejala servicios sociales municipales).

También el **rol transversal** de los servicios sociales, se vincula a un mayor **esfuerzo por parte de las administraciones locales** a invertir en servicios sociales. Concretamente, queda condicionado a la voluntad política de la persona que represente la concejalía de servicios sociales:

*"En mi Ayuntamiento yo diría que hoy, sí, pero dependen de una voluntad del concejal de Política Social. No está instaurado como tal. No hay ningún reflejo normativo ni porque no hay tradición de eso, de que hay un enfoque de políticas sociales, un enfoque de política social transversal vinculada a todos los departamentos."* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

### **3) Recursos de las administraciones locales**

Para concluir con el diagnóstico a nivel local, analizamos el grupo de códigos recursos de las AA.LL. que presenta cuatro códigos para describir la cantidad de recursos otorgados a los servicios sociales mediante las administraciones locales: en incremento / esfuerzo de AA.LL., escasos / deficientes, suficientes y abundantes.

El código que más ha aparecido en los discursos ha sido en **incremento / esfuerzo de AA.LL.** y además presenta el nivel de densidad más alto junto al código *escasos / deficientes* que tiene un enraizamiento bastante más bajo. El esfuerzo por las

administraciones locales para invertir en servicios sociales puede verse reflejado en discursos como el siguiente:

*“ahora mismo se está haciendo una inversión y se le está dando dignidad a los servicios sociales No solamente para la gente que trabajamos aquí, para los profesionales, sino para las personas que vienen de... que vienen de fuera. Entonces... Aquí, por lo menos yo creo que se está dando un paso muy, muy, muy importante y grande, y que hacía, y que hacía falta. Y aquí se verá que la concejalía ha reconocido eso y el tener unos servicios sociales dignos tanto para la ciudadanía como para la gente que trabaja aquí.”* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

No obstante, el incremento de los recursos de los servicios sociales a nivel municipal o el esfuerzo de las administraciones locales por realizarlo normalmente no resulta suficiente. De hecho, ese esfuerzo no se traduce en unos recursos abundantes, sino que resultan ser más **bien escasos o deficientes**. Por una parte, en algunos discursos se alude a cierto colapso del servicio:

*“tenemos solamente dos trabajadores y lo llevamos al día. Entonces eso es una cantidad de trabajo enorme. Renta mínima de inserción también por el plan concertado. Todo un poco se nos colapsa.”* (Entrevistada 6, coordinadora de servicios sociales municipales).

También encontramos una serie de discursos que argumentan la prudencia de invertir en servicios sociales lo justo y necesario, concretamente, un concejal considera tener **recursos suficientes** en su municipio:

*“A nivel de los recursos que tenemos, la prioridad no es que seamos conservadores, pero si somos previsores, que dadas las circunstancias cambiantes y vamos a tener en cuenta la particularidad que tiene Isla Cristina, tenemos que ser un poquito prudentes a la hora de redistribuir el tiempo de los recursos, porque cualquier circunstancia nos afecta y no sabemos lo que ella se puede ganar en el tiempo. Entonces somos un poquito prudentes.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

Por último, el código **abundantes**, escasamente representado, alude a algunos discursos donde se destaca la recepción de bastantes ingresos para los servicios sociales:

*“Tenemos un plan concertado, nos llega mucho dinero. Es uno de los pueblos que nos llega más dinero (...).”* (Entrevistada 6, coordinadora de los servicios sociales municipales).

- **La coocurrencia de recursos de las administraciones locales invertidos en los servicios sociales**

Los discursos negativos de ciertos profesionales sobre el rol de los servicios sociales como política urbana, contrasta con los discursos relativos al esfuerzo por parte de los ayuntamientos para **incrementar los recursos** de los servicios sociales, dependiendo de la suscripción ideología de quien ostente la corporación municipal:

*"Yo creo que también el Ayuntamiento también ha hecho un cambio abismal de lo que creían que era los servicios sociales La gente que en verdad tanto a nivel profesional que han venido de otros servicios porque administrativo o vienen a... que nos han acompañado en temas de trabajo, cambia completamente y yo creo que el Ayuntamiento, en concreto, a través de sus concejales, nos ha costado muchísimo, mucho esfuerzo, porque claro, no es fácil entender esto".* Entrevistada 14, coordinadora de los servicios sociales municipales.

Por otra parte, la **escasez de los recursos** en servicios sociales se correlaciona con el **escaso protagonismo / compromiso de las AA.PP.** Se identifican quejas respecto al rol financiador de la Junta de Andalucía:

*"pero ahora mismo esos 24.000 habitantes para el dinero que se destina, independientemente de las ayudas económicas que nos vienen de la Junta por el plan concertado, son ayudas muy limitadas. Tenemos poca implicación (...)." (Entrevistada 12, trabajadora social del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).*

En esa línea, los **escasos o deficientes** recursos de los servicios sociales invertidos por las administraciones locales se vinculan a una de las debilidades de los servicios sociales, están **infradotados**. Los recursos y el rol de la Administración juegan un papel clave de cara al bienestar laboral o a evitar el agotamiento profesional o *burnout* del personal de los servicios sociales:

*"Yo creo que tenemos un equipo bueno, pero sí que necesitamos refuerzo humano, que es lo que nos falta. (...) también estamos muy cansados y eso se nota. Entonces estamos un poco como agotados mentalmente y pues lógicamente si nos faltan recursos de materiales o recursos buenos de informática o recursos buenos de gestiones, pues nos falta y eso se nota".* (Entrevistada 12, trabajadora social del SIVOA de los servicios sociales municipales).

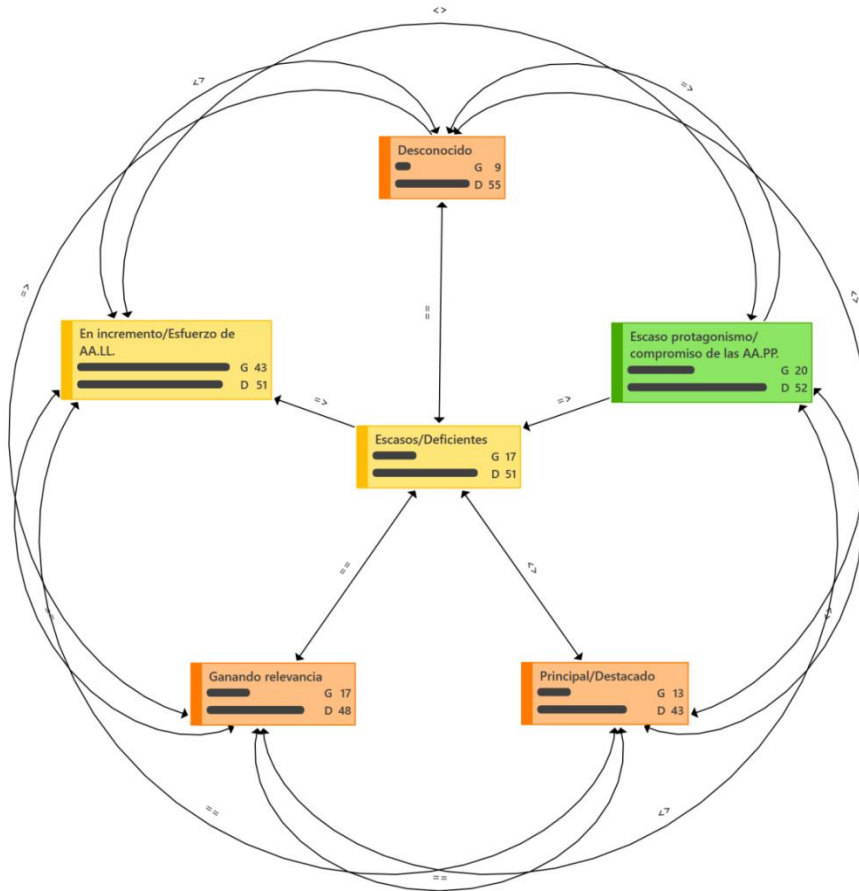
A modo de **conclusión del diagnóstico de los servicios sociales en los municipios de la muestra**, a grosso modo podemos extraer tres afirmaciones. La primera, la sinergia es de coexistencia entre los servicios sociales y las políticas urbanas y además las personas entrevistadas tienen dificultades para diferenciar tal sinergia con respecto a las relaciones de tipo interdependencia. La segunda, el rol de los servicios sociales en la agenda urbana es de carácter residual y en los casos donde no lo han considerado así se ha identificado como transversal, prácticamente no se ha identificado como igualitario al resto de políticas urbanas pese a haber ganado relevancia durante la pandemia. Y tercera, los recursos empleados por las administraciones locales han sido escasos pero se ha observado el esfuerzo por las mismas para intentar mantener unos servicios sociales decentes.

#### **4) Consecuencias de la pandemia a nivel municipal**

En el caso de la Pandemia, también influyó en los diferentes municipios de la muestra. Existe una serie de consecuencias derivadas de la pandemia a nivel local (N=7) que se representan en la figura 10: en naranja, los códigos pertenecientes al grupo rol de los servicios sociales como P.U.; en amarillo, los códigos pertenecientes al grupo recursos de las AA.LL.; y en verde, el código compartido con el grupo incorporación incompleta/inexistente.

**Figura 10**

*Red de códigos de las consecuencias de la pandemia a nivel municipal*



*Nota:* en naranja, los códigos pertenecientes al grupo rol de los servicios sociales como P.U. En amarillo, los códigos pertenecientes al grupo recursos de las AA.LL. En verde, el código compartido con el grupo incorporación incompleta/inexistente.

Fuente: elaboración propia.

En este caso, en el centro de la “rueda” se identificada el código **escasos/deficientes** uno de los códigos con mayor nivel de densidad de la red. Su posición central nos ayuda a interpretar la importancia que le otorgan las personas entrevistadas al hecho de invertir en recursos para los servicios sociales. Otro código relevante es **en incremento/esfuerzo de las AA.LL.** por sus altos niveles de fundamentación y densidad. En los discursos también se destaca el esfuerzo y la inversión que han realizado varias administraciones locales para hacer frente a las consecuencias derivadas de la pandemia. Pero en algunos municipios se ha mantenido el **rol desconocido** de los servicios sociales y/o el **escaso protagonismo/compromiso de las AA.PP.** evidenciando la incorporación incompleta de los servicios sociales en la agenda urbana.

- **La coocurrencia de las consecuencias de la pandemia a nivel municipal**

Cabe destacar la identificación de la coocurrencia entre las consecuencias de la pandemia y otros dos códigos analizados (figura 10). Las más representativas se atribuyen a dos grupos: rol de los servicios sociales como P.U. (código principal/destacado) y recursos de las AA.LL. (código en incremento/esfuerzo de AA.LL.).

Parece ser que la **relevancia** de los servicios sociales se ha incrementado **tras la pandemia** (código ganando relevancia) y ha ejercido un **rol destacado** en las ciudades (código principal/destacado):

*“durante la pandemia, durante el tiempo que hemos estado confinado, sí es verdad que la población ha valorado muy positivamente el trabajo que hemos hecho. En la Administración pública vale, porque el tercer sector ha estado prácticamente desaparecido durante la pandemia. Entonces, si es verdad que durante la pandemia la gente sí valora muy positivamente el trabajo que hacemos nosotros. ¿Qué ocurre? Pues que cuando termina la... ¿Por qué? Porque los procedimientos administrativos se acortan. Se hace un esfuerzo ímprobo y se acorta para que la gente tenga la resolución de sus problemas rápido.”* (Entrevistada 3, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

La coocurrencia entre el **esfuerzo de las AA.LL.** y las **consecuencias de la pandemia** puede apreciarse en discursos como el siguiente:

*“En cuanto a hacer el gasto, por ejemplo, en ayudas, yo tengo que decir que nosotros ahí no tenemos ningún problema. Nosotros tenemos consolidado un nivel de presupuesto en las ayudas importante. Y además después del Covid más, el Ayuntamiento se ha comprometido.”* (Entrevistada 11, coordinadora de los servicios sociales municipales).

### **9.2.3. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales**

Después de realizar un diagnóstico de los servicios sociales desde lo general (nivel nacional y autonómico) a lo particular y local (nivel municipal), y adentrarnos en las relaciones establecidas con las políticas urbanas y sus características, nos situamos en el bloque de incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales. En este bloque aparecen los resultados de seis grupos de códigos distribuidos en tres categorías (véase tabla 21) centradas en la incorporación conjunta de los servicios sociales a la agenda urbana según sus características (véase tabla 25), consecuencias (véase 26) y propuestas de dicha incorporación (véase tabla 27).

### 1) Características de la incorporación conjunta

En la tabla 25 aparecen las características de la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales. En base a 9 códigos (véase figura 11), se representa cómo se incorporan los servicios sociales a la agenda urbana desde el binomio incorporación incompleta/inexistente (N=5) y su contraparte incorporación completa (N=4).

**Tabla 25**

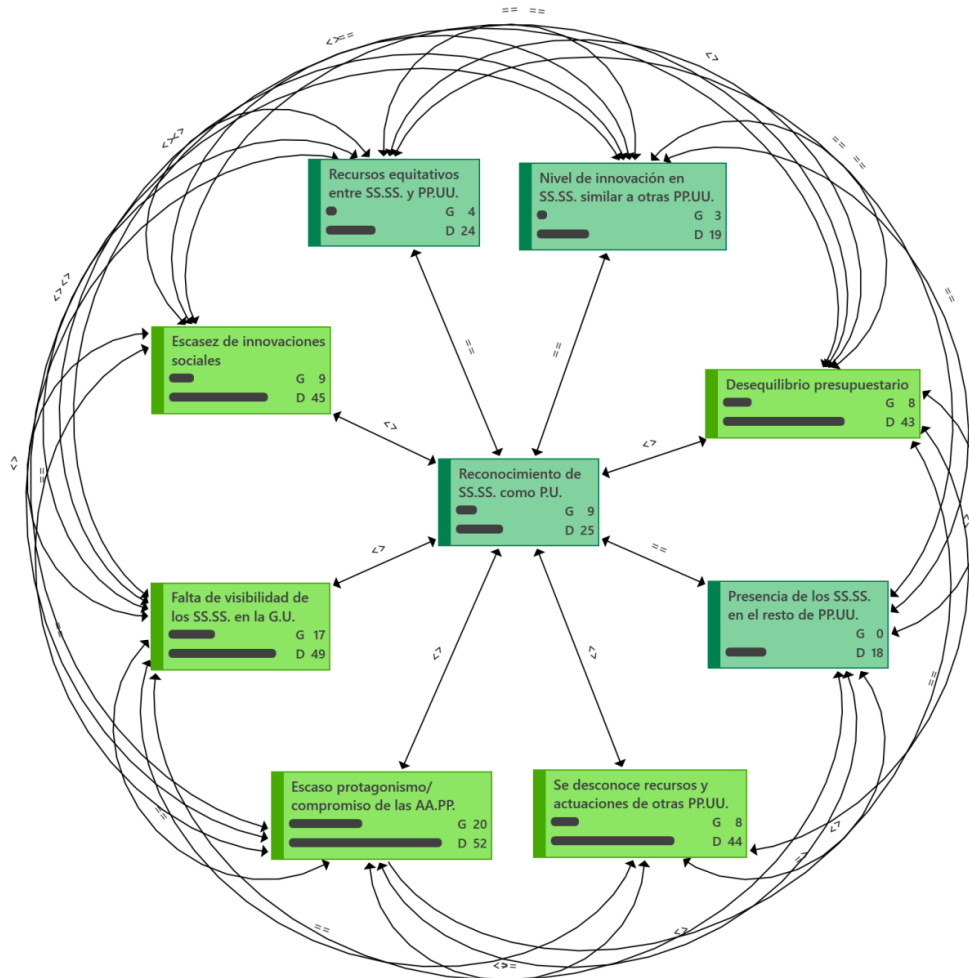
*Características de la incorporación conjunta, por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: características de la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales</b>		
<b>Grupo de códigos: Incorporación incompleta/inexistente</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz</b>	<b>Dens</b>
● Escaso protagonismo/compromiso de las AA.PP. (código compartido)	20	52
● Falta de visibilidad de los SS.SS. en la G.U.	17	49
● Escasez de innovaciones sociales	9	45
● Se desconoce recursos y actuaciones de otras PP.UU.	8	44
● Desequilibrio presupuestario	8	43
<b>Grupo de códigos: Incorporación completa SS.SS. y P.U.</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz</b>	<b>Dens</b>
● Reconocimiento de SS.SS. como P.U.	9	25
● Recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU. (código compartido)	4	24
● Nivel de innovación en SS.SS. similar a otras PP.UU.	3	19
● Presencia de los SS.SS. en el resto de PP.UU.	0	18

Fuente: elaboración propia.

**Figura 11**

*Características de la incorporación conjunta entre servicios sociales y políticas urbanas*



*Nota:* en verde claro, los códigos del grupo incorporación incompleta/inexistente. En verde oscuro, los códigos del grupo incorporación completa servicios sociales y P.U.  
Fuente: elaboración propia.

Los cinco códigos del grupo **incorporación incompleta/inexistente** no se caracterizan por un nivel de enraizamiento elevado, por el contrario, sí de densidad (véase figura 11). Por una parte, los niveles más altos de enraizamiento se sitúan en dos códigos. En el caso del código **escaso protagonismo/compromiso de las AA.PP.** es compartido con el grupo debilidades, alude a la falta de implicación y escaso rol del Ayuntamiento en torno a la incorporación conjunta (enraiz. grado 20 y densidad grado 47). Esto refleja la visión reduccionista de las políticas urbanas por parte de los ayuntamientos. También se culpabiliza a las administraciones locales de una falta de compromiso hacia los servicios sociales, en concreto, por su escasa motivación de invertir en recursos para los servicios sociales:

*"si los que están por encima no tienen conciencia de la importancia que tienen los servicios sociales en un municipio, pues evidentemente el funcionamiento del servicio no va al 100%. Entonces bueno, aquí yo creo que el principal problema que tenemos es que la gestión de subvenciones y todo depende del departamento de intervención y ellos no ven muchas veces la necesidad de que..."* (Entrevistada 8, técnica ETF de los servicios sociales municipales).

También aparece la **falta de visibilidad de los SS.SS. en la G.U.**, representada con cierta frecuencia en los discursos y bastante conectada con otros códigos como secundario/residual, escaso compromiso/protagonismo de las AA.PP. o infravalorados. En esa línea, no se percibe lo suficiente la notoriedad de los servicios sociales en la gestión urbana:

*"lo que pasa que es la que menos se ve, la que menos se tace lo que se hace. Entonces, creo que sí que tendría peso, porque si otros estamentos del Ayuntamiento supiese lo que aquí se hace y el labor que se hace, influiría mucho en mejorar todo y sería una política muy potente."* (Entrevistada 12, trabajadora social del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).

Por otra parte, los niveles más bajos de enraizamiento aparecen en torno a las insuficientes innovaciones sociales, el desconocimiento de los recursos y las actuaciones de otras políticas urbanas y el desequilibrio presupuestario. En cuanto a la **escasez de innovaciones sociales**, se aglutinan los discursos relativos a mejorar los servicios sociales, renovar, producción científica, etc. Por ejemplo en discursos como el siguiente:

*"en debilidad también la falta de investigación y desarrollo de sistemas de información en los servicios sociales, tanto municipios menores como mayores. Falta de producción científica, de investigación y de sistemas de información."* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

Asimismo, desde los servicios sociales existe cierto **desconocimiento de los recursos y actuaciones de otras políticas urbanas** que puede apreciarse en el siguiente discurso:

*"La verdad que no lo sé. Si, si te digo, por ejemplo, que cuando empieza... cuando la universidad contacta con el Ayuntamiento para presentar el tema de los objetivos de desarrollo sostenible, no lo hace ni siquiera con los Servicios Sociales. Lo hace en el*

*área de participación Ciudadana.*” (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).

Por otra parte, aparece en los discursos la existencia de un **desequilibrio presupuestario con otras políticas urbanas** como infraestructura o movilidad:

*“menos estabilidad presupuestaria que, por ejemplo, infraestructura o movilidad y por ende se puede pensar que tiene también menos reconocimiento de cara política.”* (Entrevistada 16, coordinadora de los servicios sociales municipales).

En el caso de la contraparte de la incorporación incompleta de los servicios sociales en la agenda urbana, los cuatro códigos del grupo **incorporación completa** se caracterizan por unos niveles de enraizamiento y densidad bajos. El **reconocimiento de SS.SS. como P.U.** (enraiz. 9 y dens. 22) pretende recoger los discursos centrados en el estatus de los servicios sociales en la agenda urbana:

*“Tenemos el segundo Plan de Movilidad. Estamos ahora en ver si ese proyecto, que lógicamente, estamos integrando las barriadas desfavorecidas en esos proyectos y también como prioritario. Para evitar esa discriminación de una barriada. La verdad es que está tomando un papel bastante importante en las políticas sociales, en el nivel de puesta en común, de participación ciudadana, de muchos factores educativo, la formación. La verdad que estamos tomando un papel importante.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

En cambio, el código **recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU.** (código compartido con el grupo de códigos consecuencias positivas de la inclusión), pretende identificar si no existe un trato desigual en el reparto de recursos entre los servicios sociales y el resto de políticas urbanas:

*“Vamos a ver, yo creo que los servicios sociales están consolidados en nuestro Ayuntamiento. ¿Vale? Eso no significa que no sea necesario más personal. Están consolidados en los presupuestos. Es verdad que nosotros, los servicios sociales, desgraciadamente, seguimos dependiendo de financiación externa en gran medida.”* (Entrevistada 11, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

También aparecen escasos discursos del **nivel de innovación en SS.SS. similar a otras PP.UU.** En los pocos discursos existentes, aparece en relación a relaciones de coordinación e interconexión con otras áreas y a la evolución de los servicios sociales:

*“si no fuera por este tipo de innovaciones, de cambios que se están realizando, de maneras de participar con el otro, de interconectar, yo creo que prácticamente volveríamos 25 años atrás a un nivel asistencial puramente y yo creo que lo que el modelo tiene que ir cambiando.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

Por último, en los discursos no aparecen referencias a la **presencia de los SS.SS. en el resto de PP.UU.** Esto nos puede suscitar ciertos motivos para pensar que el estatus de los servicios sociales en la agenda urbana, tiene mucho que mejorar.

Tras el análisis de la tabla 25, de los 9 códigos identificados en las características de la incorporación conjunta, tan sólo destaca el escaso protagonismo o compromiso de las administraciones públicas como una de las características de la incorporación incompleta de la política urbana y los servicios sociales. Respecto a la incorporación completa, no aparecen resultados significativos con vinculaciones a otros códigos.

- **La coocurrencia del escaso protagonismo o compromiso de las administraciones públicas**

Otra característica destacable de los servicios sociales es el escaso protagonismo o compromiso de las administraciones públicas respecto a los servicios sociales. Esta característica, también descrita como debilidad en el apartado de diagnóstico, pese a ser la octava con los niveles más altos de enraizamiento, es la que presenta los niveles más altos de densidad. Estas consideraciones motivaron realizar el análisis de coocurrencia y a partir de este se ha identificado la vinculación con una debilidad denominada **politización de los SS.SS.** y con la **escasez de recursos** a nivel local.

Pero el escaso compromiso de las administraciones públicas hacia los servicios sociales no es una debilidad aislada, presenta vinculaciones destacables en torno a la **politización** y la **baja inversión en recursos** por parte de las administraciones locales puesto que dependiendo de la ideología, se invierte más o menos cantidad en servicios sociales:

*"el plan concertado, el tema, eso no impide... yo siempre se lo digo a los políticos. Digo, la ventaja que vas a encontrar con nosotros es que tenéis un presupuesto municipal y ahora la Junta dice te regalo, como un regalo, te regalo tanto y pues eso es un regalo en tus presupuestos, en los propios, y eso es suma a lo que... Ahora, qué ocurre, que claro, con esto es lo que me dan."* (Entrevistada 14, coordinadora de los servicios sociales municipales).

Un concejal también coincide con que **los servicios sociales se encuentran politizados**. Esta percepción existe en 11 entrevistas (entrevistados 4, 5, 9, 11-14 y 16-19) y también se comparte con técnicos de los servicios sociales. Concretamente, en el siguiente discurso se critica como las fuerzas conservadoras contribuyen al detrimento de los servicios sociales debido a la escasa apuesta que realizan hacia ellos:

*"En particular en algunos ayuntamientos, sobre todo... yo creo que hay una diferencia clara y hay que decirlo, también en un artículo de investigación, en el enfoque político del equipo de gobierno. Es decir, las fuerzas progresistas (...) no tienen un enfoque tan basado en el asistencialismo, en la calidad, como las fuerzas conservadoras. Las fuerzas conservadoras, y de hecho, ahí está la prueba. En toda Europa Proyecto Hombre lleva la red de drogodependencias con una asociación religiosa, invierten menos históricamente. Incluso algunas investigaciones clásicas que comparan el enfoque, el enfoque ideológico de los gobiernos con la inversión en servicios sociales y la profesionalización y el trabajo. (...)"* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

Sin embargo, no todos los concejales entrevistados opinan de ese modo. Existe más **contraste en la percepción** de concejales competentes en materia de servicios sociales y coordinadores del servicio. Algunos **concejales** destacan la labor desempeñada por ello en las administraciones locales:

*"A nosotros nos han reconocido a muchos niveles el trabajo que hemos hecho en pandemia. Los directores generales de los centros sociales, en diciembre aparecimos, como el Ayuntamiento que más hemos invertido en lo social. Yo sé que desgraciadamente no todos los ayuntamientos son así, porque bueno, pues te relacionan no con concejales y concejala de otros Ayuntamientos".* (Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales).

Pero varios **coordinadores** de los servicios sociales creen que existe cierto retroceso en los últimos años, mayor retroceso en comparación con otros servicios públicos que también lo han padecido. Se apuesta hacia la privatización de servicios o procesos y la ciudadanía se ve afectada negativamente por el detrimento de sus derechos ciudadanos:

*"yo creo que los servicios sociales han sufrido un retroceso en estos últimos años. Un retroceso porque se prioriza poco lo público y se refuerza más lo privado. Y entonces, bueno, a mí eso me parece que es ir en contra de los derechos de la ciudadanía. Esa es*

mi resumen de los... no sé si te podría decir más cosas, pero yo creo que ese resumen es suficientemente fuerte. ¿Vale? Y creo que esto que yo digo no es solamente mi percepción, sino es la percepción de los profesionales que llevamos muchos años. Esto es cómo se puede hacer una comparativa, lo que está pasando en salud o lo que está pasando en la educación pública, pero en salud ha pasado más. Y a los servicios sociales que somos más invisibles que estos dos sistemas de protección, como la educación y la salud, pasa aún más. Es decir, se refuerza más económicamente este momento de hace años a lo privado que a lo público." (Entrevistada 11, coordinadora de los servicios sociales municipales).

## 2) Consecuencias de la incorporación conjunta

Realizado el análisis de las características de la incorporación conjunta de los servicios sociales a la agenda urbana, debemos analizar las consecuencias de dicha incorporación. En la tabla 26, aparece la categoría consecuencias de la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales según dos grupos de códigos: consecuencias positivas de la inclusión (N=12) y consecuencias negativas de la inclusión (N=0). Resulta sorprendente que, en el segundo grupo creado con anterioridad a la codificación, no aparezca ningún código vinculado con ningún discurso.

**Tabla 26**

*Consecuencias de la incorporación, por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: consecuencias de la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales</b>		
<b>Grupo de códigos: consecuencias positivas de la inclusión</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
● Mejora de gobernanza, P.C. y D.C.	25	25
● Mejora de la calidad de los SS.SS.	16	29
● Mejora de dimensión socio-cultural y educativa	16	23
● Mejora de enfoque inclusivo de las PP.UU.	13	26
● Mayor concienciación y pedagogía ciudadana	13	23
● Mejora de sostenibilidad	13	23
● Trabajo conjunto de todas las PP.UU.	13	23
● Mayor bienestar social (código compartido)	12	41
● Mayor coordinación de los SS.SS. y la P.U.	12	24
● Mejora del resto de PP.UU.	7	24
* Recursos equitativos entre SS.SS. y P.U. (código compartido)	4	24
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
● Prevención en SS.SS. más eficaz	3	23
<b>Grupo de códigos: consecuencias negativas de la inclusión</b>		
Ningún código	0	0

Fuente: elaboración propia.

En cambio, respecto a las consecuencias positivas sí se identifican numerosas. Para facilitar su análisis, el grupo de códigos se agrupa en tres subgrupos. El primero, centrado en los códigos creados a partir de las dimensiones identificadas por las personas especialistas como mejora de gobernanza, participación ciudadana (P.C.) y desarrollo comunitario (D.C.); mejora de dimensión socio-cultural y educativa; mejora de enfoque inclusivo de las PP.UU.; y mejora de sostenibilidad. El segundo subgrupo de códigos centrado en las consecuencias genéricas y compartidas de las políticas urbanas (trabajo conjunto de todas las PP.UU., mayor coordinación de los SS.SS. y P.U., mejora del resto de P.U., y recursos equitativos entre SS.SS. y PP.UU.). El tercero y último subgrupo formado por códigos centrados en el bienestar social y los servicios sociales (mejora de la calidad de los SS.SS., mayor concienciación y pedagogía ciudadana, mayor bienestar social, y prevención en SS.SS. más eficaz).

De los cuatro códigos creados a partir de las dimensiones identificadas por las personas especialistas, y en general de todo el grupo de códigos, destaca el código **mejora de gobernanza, P.C. y D.C.** (enraiz. 25) y además presenta la densidad más alta de los cuatro (dens. 25), aunque no la más alta del grupo de códigos. Esta consecuencia positiva de la inclusión derivada de la implicación entre las administraciones locales y la ciudadana y de una gobernanza bottom-up:

*“poder trabajar con programas, con planes de integración, con planes de implicación con los ciudadanos y realmente el ciudadano si ve que tú te implicas, pues también el ciudadano tendría que responder. Y al Ayuntamiento, pues claro. La relevancia al Ayuntamiento es que indirectamente también, indirecta y directamente también, diríamos, ganaría que decide en beneficio. Un pueblo que realmente participa de su parte social, pues los representantes del pueblo también están mucho más contentos, de que sea desde abajo realmente como sube la implicación.”* (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).

Otra consecuencia positiva del primer subgrupo sería la **mejora de la dimensión socio-cultural y educativa** en relación a su capacidad transformadora de la realidad, como agente de cambio y evolución de la ciudadanía:

“desde el momento que las políticas sociales tiñen las políticas educativas de un municipio y las culturales, pues tú ya te vas a enfocar como el desarrollo cultural comunitario propio de otras zonas más evolucionadas o más avanzadas en ese aspecto,

(...) el desarrollo cultural comunitario tú sabes que es transformar la realidad utilizando la cultura como un lenguaje, no cosificándole, como un producto que alguien produce y alguien consume.” (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

Por último, los códigos que presentan menor enraizamiento del subgrupo derivado de las personas expertas, son los códigos mejora de enfoque inclusivo de las PP.UU. y mejora de sostenibilidad.

En el caso del **enfoque inclusivo** se destaca como consecuencia positiva mediante la realización de acciones orientadas a la interseccionalidad de las políticas urbanas desde los servicios sociales familiarizados con las problemáticas sociales de la ciudad:

*“interseccionalidad de las políticas desarrolladas por el Ayuntamiento en materia de género, diversidad funcional, orientación afectivo-sexual. No sé si me estoy explicando. Me refiero, claro, me refiero precisamente a eso, a que el resto de políticas se impregnaran de esa materia o gracias a los Servicios Sociales, ¿no? Este enfoque, ¿crees que podría ser útil, que podría mejorar estas políticas y que podría repercutir positivamente en la ciudadanía?”* (Entrevistada 5, técnica de gestión de los servicios sociales municipales).

Respecto al segundo subgrupo de códigos, centrados en las **consecuencias genéricas y compartidas de las PP.UU.**, contienen cuatro códigos: trabajo conjunto de todas las PP.UU., mayor coordinación de los SS.SS. y la P.U., mejora del resto de PP.UU. y recursos equitativos entre SS.SS. y P.U. Son códigos caracterizados por un nivel no muy alto de enraizamiento y densidad.

De los cuatro códigos, uno que ha aparecido en mayor presencia en el discurso ha sido **trabajo conjunto de todas las PP.UU.** Este código alberga las posibles situaciones derivadas de lo que podría ocurrir si los servicios sociales trabajaran conjuntamente con otras políticas urbanas:

*“yo creo, coincidiríamos mucho en esa inclusión de esos colectivos, porque realmente nuestra labor es muy importante en el resto de departamento y en la inclusión de otros colectivos que se desconoce. Yo creo que debería ser importante.”* (Entrevistada 12, trabajadora social del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).

El otro código con mayor fundamentación de este subgrupo es **mayor coordinación de los SS.SS. y la P.U.**, este último ostenta el mayor nivel de densidad de los cuatro. Concretamente alude a la buena o adecuada organización o disposición de los servicios sociales y otras concejalías o áreas municipales si se produjera la inclusión de los servicios sociales en la agenda urbana:

*“coordinación entre todas las áreas y además se trabaja por proceso, por objetivos, no se trabaja por... Trabajar por proceso y objetivos es trabajar bien.”* (Entrevistada 16, coordinadora de los servicios sociales municipales).

La **mejora del resto de PP.UU.** es otra consecuencia positiva que derivaría de la inclusión según las personas entrevistadas. En este sentido, se contribuiría a la mejora de la calidad de vida personal repercutiendo en el resto de la ciudadanía y, en última estancia, a la ciudad y su disfrute como espacio público:

*“Pues lógicamente, cuando la vida de las personas mejora, mejora en todos los sentidos. Mejora en convivencia, mejora en situaciones familiares, Mejora en estabilidad, mejora en... Entonces, cuando todo el mundo está a gusto y vive con tranquilidad, la reflexión te digo yo, (...), tener buen humor y tener predisposición. Todo lo que beneficia a nivel individual tiene una repercusión en el resto. Todos los factores son importantes.”* (Entrevistado 13, concejal de los servicios sociales municipales).

El código compartido **recursos equitativos entre SS.SS. y P.U.** presenta los niveles más bajos de enraizamiento del segundo subgrupo consecuencias genéricas y compartidas de las políticas urbanas. En el siguiente discurso se destaca el rol orientador que tendría los servicios sociales si dispusiese de recursos sin variaciones por motivos coyunturales:

*“Yo creo que si somos estables, más que la gente no podría vivir sin esa información y orientación hacia los recursos de la población que necesita. Porque claro, las distintas políticas sociales que ha habido progresivamente han ido aumentando el número de recursos y la gente necesita esos recursos porque hay mucha población que viene a vernos, ¿no? Entonces la única persona u organismo que puede manejar esa información somos nosotros y cuando no lo informamos lo orientamos. Yo creo que la población nos necesita a muchos niveles”* (Entrevistada 17, directora de la Zona Básica de los Servicios Sociales).

Y el último subgrupo contiene códigos centrados en el bienestar social y los servicios sociales, también aglutina cuatro códigos con menor presencia en el discurso y densidad. La **mejora de la calidad de los SS.SS.** es la segunda consecuencia positiva que más aparece en el grupo de códigos (enraiz. 16) y, en particular, la primera de este subgrupo. También es la segunda que más aparece relaciona con otros códigos (dens. 29). El bienestar de grupos sociales depende del progreso de los servicios sociales y su detrimento se traduce en mayor respaldo en el tercer sector, pero este también necesita de los servicios sociales:

*“Y si esto fuera una pata importante de toda esa agenda urbana, yo creo que movilizaremos mejor los recursos comunitarios, los grupos sociales que hay, los grupos de autoayuda, (...) asociaciones sin ánimo de lucro, (...). Tienen sus propios recursos, mínimos siempre, porque también depende muchas veces de ayudas sociales, de las consejerías pertinentes, pero que a la vez reclaman al Ayuntamiento (...) Porque es que realmente cuando tienen una demanda acude a los servicios sociales Porque realmente saben que aquí tramitamos estas cosas y ayudamos (...)”.* (Entrevistada 12, trabajadora del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).

Otra consecuencia positiva sería la mayor concienciación y pedagogía ciudadana. Se puede ejemplificar con la falta de civismo de la ciudadanía en cuestiones relacionadas con el uso de los espacios públicos de la ciudad:

*“a ver si le decimos a la gente que los perros no pueden hacer caca en la calle, que hay que recoger. Y le tenemos que decir a la gente que no se puede tirar las pipas a la calle. Eso tiene una perspectiva socioeducativa también, lo que tiene que ver con la parte ambiental de la limpieza. (...) pese a que una ordenanza dice que las nueve no se puede bajar la basura, pues la gente la baja a las siete o por la mañana. Es que esa perspectiva socioeducativa, a mi juicio, está presente en la parte de social, la parte de movilidad... me dice que usted no puede pasar en rojo, que lo van a atropellar o que los niños aprendan... Es que lo socioeducativo forma parte de los objetivos y tiene que ver con eso, con aprender, a ser más cívico incluso.”* (Entrevistada 11, coordinadora de los servicios sociales municipales).

El código **mayor bienestar social** se caracteriza por presentar el mayor grado de densidad el grupo de códigos y de la categoría (dens. 43). Es compartido con el grupo de códigos

*fortalezas*, pero en este caso, es una consecuencia derivada de la unión entre política urbana y servicios sociales respecto al discurso con énfasis de los servicios sociales en mejorar la calidad de vida ciudadana:

*“Pues se traduciría en simplemente transformar el mundo en general, en particular empezar a sustituir crecimiento basado en la idea utópica de que los recursos son ilimitados por desarrollo humano.”* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

Por último, el código con menor representación en los discursos y bajo nivel de densidad ha sido **prevención en SS.SS. más eficaz**. En alusión a la obtención de mayores cifras de recursos, la prevención podría realizarse o ser de mayor calidad, con repercusiones en el resto de la ciudadanía:

*“Con acciones dirigidas a nivel global y comunitario desde la prevención.”* (Entrevistado 1, subdirector de los servicios sociales municipales).

En lo que concierne al grupo **consecuencias negativas de la inclusión**, al principio del epígrafe se ha indicado la inexistencia de códigos. Esto puede ser un indicio de que, por parte de las personas entrevistadas, existen carencias o dificultades de comprensión en torno a la incorporación conjunta de ambas políticas; o una tendencia valorativa más centrada en las consecuencias positivas que puede incidir en que hayan sido obviadas, olvidadas o desapercibidas. Otro punto es que no se ha obtenido niveles de coocurrencia en ninguno de los dos grupos de códigos, ni en las consecuencias negativas ni en las consecuencias positivas de la inclusión.

### **3) Propuestas para la incorporación conjunta**

En la tabla 27 se identifican todas las propuestas extraídas de la codificación. Estas propuestas se articulan en torno a dos temáticas: propuestas focalizadas en SS.SS. (N=7) y propuestas conjuntas (N=4). Cabe aclarar que ambas surgen para facilitar la incorporación entre la política urbana y los servicios sociales aunque desde diferente enfoque: las focalizadas en los servicios sociales pretenden mejorarlos para que tenga repercusión en el resto de las políticas urbanas y, en cambio, las propuestas conjuntas pretenden mejorar a ambas íntegramente.

**Tabla 27***Propuestas de la incorporación, por enraizamiento y densidad*

<b>Categoría: propuestas para la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales</b>		
<b>Grupo de códigos: propuestas focalizadas en SS.SS.</b>		
<b>Código</b>	<b>Enraiz.</b>	<b>Dens.</b>
● Invertir en recursos para los SS.SS.	17	40
● Mejora de la gobernanza hacia los SS.SS.	10	41
● Reformular Plan Concertado de SS.SS.	10	38
● Organización efectiva / eficiente de recursos SS.SS.	3	8
● Eliminar visión residual de los SS.SS.	2	11
● Mayor prevención/promoción de los SS.SS.	2	9
● Considerar la pericia profesional de SS.SS.	2	8
<b>Grupo de códigos: propuestas conjuntas</b>		
● Grupos de trabajo con técnicos	11	36
● Interseccionalidad de SS.SS. en las PP.UU.	9	41
● Crear herramientas / Propiciar la P.C.	9	36
● Rol central/mediador de SS.SS. en las PP.UU.	7	10

Fuente: elaboración propia.

En el grupo de códigos **propuestas focalizadas en SS.SS.**, de las siete identificadas destacan tres por su alto grado de densidad, a continuación, aparecen en orden descendente por grado de fundamentación en el discurso:

La propuesta **invertir en recursos para los SS.SS.** es la que presenta el grado de fundamentación más alto (enraiz. 17) y la segunda propuesta con mayor grado de densidad (dens. 40). Básicamente recoge el discurso centrado en acrecentar los recursos en materia de servicios sociales:

*“apostar... Y apostar es si yo realmente creo que los servicios sociales pueden ser un motor de cambio que... que podemos serlo. Necesito apostar por ellos, y para eso necesito persona, personal estable... no personal que a los seis meses se vaya y a los seis meses venga otro...”* (Entrevistada 3, coordinadora del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento de los servicios sociales municipales).

La **mejora de la gobernanza hacia los SS.SS.** presenta el grado de densidad más alto de las propuestas (dens. 41). En este caso, se asocia al discurso relativo al rol de los ayuntamientos en materia de servicios sociales y a la gestión que realizan del servicio. Se destaca esta propuesta:

*“debe haber dos líneas: la línea de gestión pública pura y dura y, la línea al mismo nivel, la línea técnica; encabezada en la parte más alta de ésta es la directora en paralelo al*

*gestor público, que en este caso es el concejal o la concejala. Eso no ocurre, está por encima el concejal, la concejala.”* (Entrevistado 9, concejal de los servicios sociales municipales).

El código **reformular Plan Concertado de SS.SS.** engloba el discurso sobre la necesidad de modificar el Plan Concertado más allá de un reparto más conveniente de los recursos de los servicios sociales por Administración local, para adaptarse a las nuevas necesidades ciudadanas de cada municipio:

*“(…) si no tenemos ayuda de las administraciones que están por encima nuestro y además también que considero que es su responsabilidad. Y lo que no es lógico es que desde hace unos años, pues los ayuntamientos somos los que asumimos la mayor parte de esa cuantía económica del plan concertado. Se han ido disminuyendo. Yo no digo que se tenga que incrementar y ya está. Yo creo que hay que reformularlo. Formular las nuevas necesidades de la ciudadanía, crear nuevos perfiles de personas y nuevas ayudas que se adapten a los distintos perfiles. No podemos dar ayudas sin antes haber hecho un trabajo previo y un estudio donde podamos contrastar datos (…)”* (Entrevistada 4, concejala de los servicios sociales municipales).

Las tres propuestas se encaminan hacia exigir más responsabilidades a las administraciones públicas en la gestión de los servicios sociales. Sin embargo, el resto de propuestas de este grupo son escasamente representativas en los discursos, centrándose también en cuestiones de dotación de recursos humanos y económicos como adecuar la gestión de los recursos, acabar con la visión secundaria de los servicios sociales, acrecentar su prevención o promoción y sopesar la pericia profesional de su personal. De esa forma, las propuestas guardan relación con la visión reduccionista de las políticas urbanas por parte de los ayuntamientos, visión identificada en el apartado de las características de la incorporación conjunta.

Analizando el grupo de códigos **propuestas conjuntas** se ha identificado cuatro propuestas: crear una serie de grupos de trabajo con técnicos especializados en materias concretas, garantizar la interseccionalidad de los servicios sociales en las políticas urbanas, crear herramientas o propiciar la participación ciudadana y apostar por un rol central o mediador de los servicios sociales en las políticas urbanas. En algunas ocasiones estas propuestas pudieran parecer como ya existentes en la agenda urbana, sin embargo, se presentan como oportunidades de mejora tanto para los servicios sociales como para la políticas urbanas desde un enfoque integral, de forma ininterrumpida, alejado de lo

coyuntural o circunstancial. De las cuatro propuestas, se destacan las dos primeras: grupos de trabajo con técnicos e interseccionalidad de servicios sociales en las políticas urbanas.

La propuesta **grupos de trabajo con técnicos** ostenta el mayor nivel de enraizamiento del grupo (grado 11) y el segundo en densidad (grado 37). Se hace alusión a reuniones donde los servicios sociales puedan acercar las necesidades, características o los condicionantes de los colectivos vulnerables a la percepción del personal técnico:

*“Grupos de trabajo técnicos donde nosotros pudiéramos no ser la voz de estos colectivos, sino acercar estos colectivos a esas políticas, porque nosotros no pretendemos ser la voz de nadie. Pero sí es verdad que somos muy cercanos a muchos colectivos y entonces pues a lo mejor el arquitecto cuando va a diseñar... (...) Entonces eso no se hace y yo creo que la mejor, la única manera es que se escucha a la gente y nosotros podríamos ser el enlace de esa, de esa población perfectamente.”* (Entrevistada 3, coordinadora del SIVOA de los servicios sociales municipales).

En cambio, la propuesta **interseccionalidad de SS.SS. en las PP.UU.**, es la segunda propuesta más frecuente en el discurso (enraiz. 9) y la más relacionada con diferentes códigos del análisis (dens. 42). En este código se asocia al discurso donde se muestra el interés por el abordaje de problemáticas sociales desde la consideración de todos los factores sociales de la persona o grupo social:

*“si aunamos esfuerzo y los objetivos son los mismos (...) No es lo mismo ir solo, porque al final que una persona no es una persona de servicios sociales Si una persona tiene temas de vivienda, salud, economía, medioambiente, educación, ... Es decir, si tú toma el todo y cuando tú atiendes a una persona eres capaz de ver eso globalmente y de valorarlo. Que tú tu intervención, puedes enfocarla desde todas esas perspectivas. Eso sería lo ideal, ¿no? Y que las políticas fueran eso, por ahí, en ese camino, no el individualismo de tal, sino que repercutirá en globalmente, sería lo ideal.”* (Entrevistada 14, coordinadora de los servicios sociales municipales).

También la propuesta **crear herramientas/propiciar la P.C.** presenta unos niveles similares de fundamentación y densidad. En esta propuesta se aborda la necesidad de facilitar cauces a la ciudadanía para que participe en la resolución de problemáticas sociales que afecten a colectivos y a la ciudad:

*“Es importante escuchar, escuchar y escuchar. Y para poder escuchar tú tienes que crear herramientas y tienes que crear herramienta, pues tienes que hacer comisiones. Y tienes*

*que tener coordinaciones y tienes que tener lugares de encuentro, quiero decirte, grupos... ” (Entrevistado 2, coordinador de los servicios sociales municipales).*

Finalmente, la propuesta de apostar por un **rol central/mediador de SS.SS. en las PP.UU.** aúna los discursos sobre el protagonismo de los servicios sociales como puente entre la ciudadanía y las diferentes políticas urbanas, y ocupar un lugar destacado dentro de las administraciones locales, como por ejemplo, creando una Concejalía de Políticas Sociales:

*“la Concejalía de Políticas Sociales ocupe un lugar destacado dentro del organigrama de los equipos de gobierno, porque lo merece. Es decir, políticas sociales y políticas medioambientales deben estar arriba en el organigrama que haya.” (Entrevistado 9, concejal servicios sociales municipales).*

Desde las cuatro dimensiones establecidas (enfoque inclusivo; gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario; sostenibilidad; y socio-cultural, educación), confeccionadas a partir de las respuestas extraídas de las encuestas e incluidas para el guion de las entrevistas, podemos esclarecer que todas las dimensiones han recibido al menos seis propuestas diferentes (véase tabla 28). La dimensión que ha recibido mayor cantidad de propuestas ha sido gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario y también es la que aglutina mayor cantidad de propuestas diferentes (N=11). El enfoque inclusivo y la sostenibilidad presentan la misma proporción (N=9) y la dimensión socio-cultural, educación presenta la mínima (N=6).

**Tabla 28**

*Propuestas relacionadas con las dimensiones establecidas para la incorporación conjunta*

Códigos / propuestas	Dimensiones			
	Enfoque inclusivo	Gobernanza, P.C. y D.C.	Sostenibilidad	Socio-cultural, educación
Invertir en recursos para los SS.SS.				

Mejora de gobernanza hacia los SS.SS.				
Reformular Plan Concertado de SS.SS.				
Organización efectiva / eficiente de recursos SS.SS.				
Eliminar visión residual de los SS.SS.				
Mayor prevención / promoción de SS.SS.				
Considerar la pericia profesional de SS.SS.				
Grupos de trabajo con técnicos				
Interseccionalidad de SS.SS. en las PP.UU.				
Crear herramientas / Propiciar la P.C.				
Rol central/mediador de SS.SS. en las PP.UU.				

Fuente: elaboración propia.

## V. DISCUSIÓN

### Capítulo 10. La discusión de los resultados

Este bloque se organiza en torno a los resultados más relevantes que se han extraído durante el proceso de investigación. Los indicios han perseguido el cumplimiento de los objetivos planteados y las preguntas de investigación enunciadas, con el soporte de los cuatro métodos empleados (revisión bibliografía, revisión sistemática, cuestionario y entrevista semiestructurada), para conocer el rol de los servicios sociales en la gestión urbana y la visión sobre su integración en las políticas urbanas. En esta dirección, los resultados pretenden manifestar una discusión esclarecedora, estructurada y razonada a cada epígrafe de esta tesis; con el fin de ofrecer la cobertura de los seis objetivos planteados para este proyecto.

#### **10.1. La necesidad de la gestión urbana y las políticas urbanas con participación y calidad**

La normativa en urbanismo no consigue dar una respuesta adecuada a las demandas y necesidades ciudadanas. Las sociedades contemporáneas se han ido transformando, así como las ciudades y el propio concepto de ciudad. Los servicios públicos contemplados siguen siendo útiles y necesarios, pero se necesitan más y adaptados a los contextos de las ciudades. En la dimensión medioambiental, servicios públicos como el de transporte colectivo urbano requieren ser más sostenibles, adaptados a personas con movilidad reducida y llegar también a zonas, barrios y otros municipios normalmente excluidos en las ciudades. Otro servicio público, prestar parques públicos, necesitan de amplias zonas verdes ajenas al cemento y orientados al ocio y disfrute de todos los públicos. El servicio público del alumbrado precisa ser respetuoso con las aves y la naturaleza y al mismo tiempo ser seguro para el tránsito nocturno. El abastecimiento y gestión del agua debe ser responsable y garantizado a toda la ciudadanía, en especial a los colectivos vulnerables. Incluso en la prestación del servicio de cementerio, adaptarlo o rediseñarlo para que cualquier persona pueda realizar el rito o despedirse de sus seres queridos como desee y según la religión que procese.

Por esas razones entre otras, la apuesta firme por intercambiar el predominio del urbanismo por el predominio de la gestión urbana resulta cuanto menos necesaria. La gestión de la ciudad tiene que ser holística, según González Medina (2012), con el abordaje de los niveles medioambiental, social, económico y político de forma conjunta. Resultaría insuficiente sin la construcción de modelos de gestión urbana orientados al

largo plazo y en transformación continua, adaptándose a las demandas ciudadanas, ventajas del desarrollo y el fomento de la cooperación entre sectores públicos y privados/comunitarios, donde la participación ciudadana cobra mucha importancia (Gaete, 2005). Todas estas cuestiones parecen ser cada vez más contempladas en las directrices y estrategias tanto europeas como nacionales, pero a nivel normativo siguen carentes de un gran amparo jurídico y dependientes de la voluntad política, como es el caso de España y las respectivas comunidades autónomas y, por ende, de las administraciones locales.

Partiendo del contexto de la Administración local de Huelva, como punto de partida hemos pretendido averiguar si se reflejan esas necesidades comentadas. A tal efecto, nos hemos propuesto como primer objetivo **conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva**, con el respaldo documental de la revisión bibliográfica y la confección del guion de la entrevista. Este primer objetivo se sustentaba en varias preguntas de investigación enfocadas concretamente en la ciudad de Huelva. Para conocer dicho modelo y tales políticas, primeramente, se ha esclarecido la interpretación de los conceptos de gestión urbana y políticas urbanas, así como sus semejanzas y diferencias. La gestión urbana ha tenido numerosas interpretaciones y ha padecido de diferentes cambios por el contexto histórico. Estas consecuencias se han traducido en modelos de ciudades erráticos tras numerosos intentos de replicar modelos de ciudades de gran tamaño poblacional, en ciudades de tamaño medio-pequeño.

Se ha constatado durante la realización de la investigación que el rol de la Administración local presenta un protagonismo especial en las agendas urbanas. La gestión urbana intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las diferentes medidas de políticas públicas desempeñadas en la ciudad (Febres-Cordero, 2011). Desde el comienzo de este proyecto hemos pretendido destacar la visión local de la gestión urbana, y además la respaldamos por su cercanía con las problemáticas ciudadanas. Aunque no podemos olvidar que la gestión local también depende de la normativa autonómica, nacional e internacional (Blanco y Subirats, 2012). No obstante, defendemos la importancia de lo local frente a lo global, la adaptabilidad de las políticas urbanas a la ciudad, y no viceversa, evitando modelos replicables de ciudades de gran tamaño poblacional.

Bajo esas premisas, las semejanzas identificadas entre la gestión urbana y las políticas urbanas residen precisamente en su aplicabilidad territorial a nivel local y, evidentemente, en la finalidad de satisfacer las demandas ciudadanas. Precisamente, ambos conceptos

dependen de una misma variable. Como aportamos anteriormente y señalan autores como Villadiego (2012), Vergara (2009) y Gaete (2005); la voluntad política es determinante en la gestión urbana. Por consiguiente, determina los modelos de gestión urbana y, en concreto, repercute en las políticas urbanas con diferentes grados de eficacia según los niveles de buena gobernanza (Blanco y Subirats, 2012).

Por ello, las diferencias entre la gestión urbana y las políticas urbanas residen en la propia génesis de ambos conceptos y en los propios sujetos implicados. Mientras que la gestión urbana es entendida como el modo de dirigir o administrar los diferentes recursos para el funcionamiento y mantenimiento de la ciudad (Villadiego, 2012) mediante la voluntad política; la política urbana la entendemos como una parte de ella, como un instrumento derivado de la implicación de un conjunto de actores, no sólo administraciones públicas, sino también implicando a ciudadanía, instituciones privadas, empresas, etc., implicación durante todo el proceso. Pero en la mayor parte de las agendas urbanas, aún brilla por su ausencia, especialmente con la normativa centrada en lo urbanístico y ofreciendo una participación ciudadana mediante alegaciones, observaciones y propuestas durante el período de información pública.

Otro de los inconvenientes que aún no ha superado la gestión urbana actual, puede verse reflejado en la propia normativa. Así como se ha argumentado en el apartado normativo de gestión urbana, no existen referencias concretas al propio concepto de gestión urbana. El eje central es el urbanismo y su dominio en las agendas urbanas, la supremacía de las políticas urbanísticas respecto a las políticas urbanas, la gestión del espacio urbano centrado en el uso del suelo frente al detrimento de la gestión de las problemáticas ciudadanas desde un abordaje multidisciplinar. Esta tendencia del dominio urbanístico también se pudo identificar en la revisión sistemática.

Desde esta investigación, hacemos una crítica a esa visión dominante en las agendas urbanas municipales. Por ello, creemos en otros modelos de gestión urbana con diferente visión: modelos enfocados en las tres dimensiones de la sostenibilidad, modelos no orientados al mercado, más colegiados y de mayor localismo político, junto con políticas urbanas que integren múltiples campos como trabajo, vivienda, movilidad, cultura, medioambiente, políticas de inclusión social, etc. En definitiva, trabajando desde una perspectiva multidisciplinar y participativa de la ciudadanía hacia la búsqueda de ciudades inclusivas con mayores oportunidades para todos los colectivos.

En esa línea, la Agenda Urbana de Naciones Unidas, mediante las Agendas Urbanas Locales, apuesta por el desarrollo económico, social y sustentable de zonas urbanas y rurales con independencia del tamaño. Del mismo modo, se recoge en el objetivo 11 de ciudades y comunidades sostenibles de los Objetivos del Desarrollo Sostenible marcados para ser alcanzados en 2030.

## **10.2. El cuestionado modelo de gestión urbana onubense**

En los modelos de gestión urbana existen una serie de factores primordiales para su adecuado desarrollo. No podemos obviar el debate que empezó Stoker (1998) sobre los cinco aspectos para considerar una buena gobernanza. No basta con la mera armonía entre las necesidades ciudadanas y los recursos disponibles (Villadiego, 2012), se necesita también un cooperativismo entre la esfera pública y privada/comunitaria (Gaete, 2005), además de una voluntad política que apueste por ello y por desarrollar en sí un modelo mediante políticas urbanas con una gobernanza con actores implicados y participando en las cuestiones de la ciudad (Blanco y Subirats, 2012) y siguiendo unos niveles adecuados de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia para una buena gobernanza (Comisión Europea, 2001). De este modo, no perder el horizonte del objetivo ético-político que priorice la equidad e igualdad de oportunidades en la habitabilidad para todos los colectivos (Gaete, 2005) ni obviar en los modelos la transparencia y la capacidad de anticipación a las problemáticas sociales de la ciudad (Vergara, 2009).

Estos ideales y adecuados modelos de gestión urbana presentan dificultades en el desarrollo, debido a que las instituciones supralocales de España delegaron las competencias en los gobiernos locales y estos no cuentan con suficientes recursos (Blanco y Subirats, 2012). Estas barreras jurídicas se traducen en niveles de desarrollo desiguales en las ciudades, ya que aquellas de gran tamaño poblacional y con mayores recursos podrán tener mayores posibilidades de llevar a cabo un adecuado modelo de gestión urbana. De hecho, tal y como hemos comentado durante el desarrollo teórico, los modelos exitosos de esas grandes ciudades se intentan replicar en las ciudades pequeñas sin mucho éxito. Incluso modelos que parten con déficit de participación ciudadana o falta de adecuación a las necesidades sociales de la ciudad. Nos referimos a aquellos modelos que el neoliberalismo, como corriente ideológica, ha influenciado en la forma de concebir la ciudad y su gestión, hacia modelos de gestión urbana como la *Smart City*.

En el caso de la ciudad de Huelva, presenta una población de 141.854 habitantes (INE, 2022). Según el grado de urbanización, un método recomendado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para las comparaciones internacionales, Huelva es una ciudad por tener una población superior a 50.000 habitantes con áreas contiguas densamente pobladas (más de 1,500 habitantes por km<sup>2</sup>). Asimismo, en Europa occidental existe una tendencia en denominar a las ciudades medias a aquellas cuya población queda comprendida entre 20 mil y 200.000 habitantes (Andrés López, 2008; De Esteban y López, 1989). En ese sentido, Huelva es una ciudad de tamaño medio. Por ello, en la legislación española ninguna entidad supralocal ostenta las competencias en materia urbanística de Huelva, sino que el propio gobierno local tiene dichas competencias y cumple con los requisitos de tamaño poblacional que recoge la normativa reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985.

El modelo de gestión urbana de Huelva sigue las directrices de los planes urbanísticos, territoriales y estratégicos. En ese sentido, el modelo está influenciado por los planes urbanísticos por ser los más consolidados y extendidos en la legislación, centrados en el suelo y uso del espacio urbano (Esteban, 2011). Asimismo, los planes municipales o territoriales de Huelva (Plan de Gestión y Ordenación Urbanística, Agenda 21 Local de Huelva, IV Plan Integral del Distrito 5, Primer Borrador del Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva, Plan de Acción de Energía Sostenible, Plan Director de Huelva Inteligente, Plan Eje y Plan Estratégico Huelva 2025, entre otros) se presentan como herramientas urbanísticas del gobierno local para canalizar las demandas y necesidades ciudadanas. Así, en última instancia, los planes son el reflejo del modelo de gestión urbana desempeñado por el gobierno local de Huelva.

Por otro lado, este modelo de gestión urbana de Huelva se representa como un modelo erróneo o no adaptado a las necesidades de la ciudadanía y cuya solución se constata que va más allá de la aplicación de tecnologías. Nos encontramos, por tanto, que este modelo de ciudad con connotaciones neoliberales y de gestión empresarial mediante el uso de tecnología y las TIC, presenta la paradoja de que se conecta a la ciudad y ciudadanía y se desvincula simultáneamente.

Existen dudas sobre la sostenibilidad social y justicia social, ya que no se garantiza la calidad de vida de la ciudadanía por su incapacidad de reflejar o medir la complejidad de la realidad no virtual urbana. Por ello, se ofrece como alternativa un modelo innovador

donde la ciudadanía participe en el desarrollo de las políticas urbanas de su ciudad, un modelo donde se vean reflejados sus intereses y resueltas sus demandas.

### **10.3. El deficiente rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual**

En el Estatuto de Autonomía Andaluz, se identifica claramente las competencias propias de los municipios respecto a la gestión de los servicios sociales comunitarios, concretamente en el artículo 92.2.C. La gestión de los servicios sociales comunitarios por parte de ayuntamientos o gobiernos locales es ineludible.

No obstante, en la Ley de las Bases del Régimen Local y en Ley de la Autonomía Local de Andalucía (conocida como LAULA) parecen estar diferenciados los servicios sociales de la gestión urbana. Por un lado, se alude a la gestión urbana como una amalgama de servicios públicos relacionados con el suelo que se conglera bajo el término urbanismo (que no de gestión urbana) y, por otro, los servicios sociales son extraídos de ese grupo de servicios públicos, al parecer es otro servicio público más, pero diferenciado del resto (artículos 8-10 y en concreto para los servicios sociales el artículo 9.3 de la LAULA). En materia de gestión urbana, hemos comentado en numerosas ocasiones el predominio urbanístico en las normativas, de esta forma parece que las prioridades de las administraciones locales en materia de gestión urbana son focalizadas hacia las “urbanísticas” en lugar de situar a los servicios sociales como servicio público de mismo nivel de prioridad. A nivel local, los servicios son orientados preferentemente a dar respuesta al espacio urbano en lugar de responder a las necesidades de los actores, ofrecer indicaciones para una mejor gestión de las demandas de la ciudad o contemplar la ciudad como un ecosistema de elementos interconectados.

En materia de servicios sociales hay referencias que aparecen explícitamente ligadas a este servicio público, apreciándose como uno más con la obligatoriedad de ser prestados por parte de los municipios con más de 20 mil habitantes hacia el abordaje de situaciones de necesidad social, atención inmediata en situación o riesgo de exclusión social y con el rol del gobierno local para suministrar los servicios sociales y garantizar la promoción y reinserción social. En coherencia, la ley de servicios sociales andaluza también recoge dichas referencias.

En la Ley Bases del Régimen Local aparecen los servicios sociales conglomerados en el artículo 26 junto a otros servicios públicos catalogados como “urbanísticos” (no de

gestión urbana) como protección civil, parque público, biblioteca pública y tratamiento residuos, alumbrado, abastecimiento domiciliario de agua potable, accesibilidad interurbana, pavimentación, etc.

Algo similar ocurre también en la LAULA, las competencias de los servicios sociales aparecen tras definir las competencias en urbanismo y en materia de vivienda. Pero con la novedad de que se hace alusión concreta a los servicios sociales comunitarios y a la gestión de las prestaciones técnicas y económicas, del equipamiento básico y de la promoción de las actividades de voluntariado social.

En tal sentido, las **administraciones locales deberían prestar los servicios sociales con las mismas garantías como cualquier otro servicio público municipal**, promoviendo actividades y prestando servicios públicos que satisfagan las necesidades y aspiraciones ciudadanas. No obstante, la realidad es muy diferente. Las dificultades y barreras comentadas en el capítulo 5, respecto a los servicios sociales, impiden ese equiparamiento jurídico-político y social. Dificultades como la inexistencia de consenso internacional en su definición, ser el único pilar del Estado del Bienestar sin normativa nacional, las barreras financieras en cuanto a la financiación múltiple, los continuos procesos de privatización, la gobernanza reforzando la idea de que la ciudadanía debe asumir como auto-recurso los servicios sociales y sus gastos.

En la revisión sistemática de este trabajo, el contexto urbano estuvo marcado por las ciudades de gran tamaño poblacional. El interés de analizar el tamaño de las ciudades reside en el **aumento de la complejización de problemáticas sociales en el contexto urbano** como la pobreza, el cambio climático, la asistencia sanitaria, la educación e incluso al cambio climático y los desastres naturales, y sin olvidar los niveles de consumo de energía y de contaminación en las ciudades.

En el debate abierto de los artículos analizados, se identifica la oportunidad de avanzar en esa senda, **la política urbana acompañada de los servicios sociales**. Los servicios sociales surgen como una apuesta de cambio social a la realidad urbana o de regeneración urbana, pretenden mejorar las condiciones socioeconómicas de una parte de la ciudadanía que se encuentra en riesgo de vulnerabilidad social o bien ya inmersa en la exclusión social. Los servicios sociales podrían fortalecer la dimensión social, descaradamente infrarrepresentada en las políticas urbanas, y más concretamente en las políticas urbanísticas, abandonando ese rol secundario o residual en la gestión urbana.

Mediante estrategias, planes y espacios, los servicios sociales establecen relaciones con diferentes actores públicos independientemente de la dimensión de la gestión urbana o el departamento municipal. Son relaciones entabladas con centros de salud, colegios, policía, juzgados, oficinas de empleo, centros de la mujer, otras delegaciones de los ayuntamientos, etc. También las relaciones entre dichos actores difieren unas de otras, variando notablemente el tipo de relación. Como afirman Llena-Nozal et ál. (2022), existen dos dinámicas relacionales: las **relaciones de trabajo de igual a igual** (principalmente educación y sanidad); y las más incrementadas en los últimos años, **las relaciones según la necesidad requerida**, cuando demandan a los servicios sociales para solicitarles información (informes, certificados...), se producen peticiones a los servicios sociales a modo de complemento en el desarrollo de su trabajo, sin la búsqueda del trabajo conjunto.

Para nuestro análisis, dentro del grupo de sinergia de los servicios sociales en la agenda urbana, tales relaciones las hemos denominado como interdependencia (para el trabajo conjunto) y coexistencia (para la colaboración por necesidad), además de incluir dos más (independencia y exclusión). En Huelva, las relaciones de otros actores de la agenda urbana para **demandas puntuales** a los servicios sociales son las más frecuentes y han dado forma al rol residual y secundario de los servicios sociales como política urbana. Ese **rol residual o secundario** se ha constatado tras los resultados obtenidos de las entrevistas formuladas a profesionales de los servicios sociales y concejales con competencias en materia de servicios sociales. Este rol de los servicios sociales en la agenda urbana, ha sido el código más frecuente de todos y representa el insuficiente o escaso protagonismo de los servicios sociales como política urbana quedando relegado por las administraciones locales.

En parte, el **protagonismo de las administraciones locales puede verse reflejado mediante la financiación** adjudicada en los presupuestos municipales. No olvidemos que la financiación de los servicios sociales se realiza a través del plan concertado, reparto de la financiación a nivel central, regional y local. El Plan Concertado aparece en los discursos como una de las debilidades de los servicios sociales, por motivo de las carencias que se identifican en la asignación presupuestaria para los servicios sociales.

Uno de los posibles motivos, puede ser la **falta de claridad en las responsabilidades** coincidentes o compartidas entre los tres niveles de financiación y sus ambigüedades en la asignación de responsabilidades, que contribuyen a la inequidad e ineficacia de las

prestaciones de los servicios sociales y del resto de servicios públicos (Llena-Nozal et ál., 2022). Para la ciudadanía los principales protagonistas son los gobiernos locales quienes ostentan las competencias y responsabilidades más próximas a la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Por ello, en este trabajo las demandas han sido identificadas en torno a los servicios sociales y dirigidas a las administraciones locales.

La vinculación entre los servicios sociales y otros servicios públicos municipales, es decir, la sinergia del binomio servicios sociales-políticas urbanas, se ha identificado principalmente como **meros convivientes en la agenda urbana** junto al mencionado rol secundario de los servicios sociales como política urbana. Hay concejales que incluso intentan justificar la gestión de sus políticas urbanas debido a las coyunturas socioeconómicas, donde los servicios sociales presentan un carácter secundario dependiendo de las etapas de desarrollo o situación socioeconómica.

En cierta medida, las interpretaciones del **rol de los servicios sociales como política urbana han dependido del perfil de la muestra**. En los discursos del personal de los servicios sociales se han manifestado connotaciones negativas del papel de los servicios sociales, no por la concepción de inutilidad, ineficacia o falta de contribución en la agenda urbana; sino por la insuficiente sinergia con otras políticas urbanas, exiguos recursos y falta de entrega del gobierno local por apostar por los servicios sociales. Esto difiere con la visión de quienes han representado a los gobiernos locales, desde las concejalías competentes en materia de servicios sociales consideran que realizan un esfuerzo por ampliar los recursos invertidos en servicios sociales.

En cierta medida, algunos concejales han coincidido con profesionales de los servicios sociales en que la **inversión está suscrita a la ideología** de quien ostente la corporación municipal. Además, se vincula la ideología política a la **visión benéfico-asistencial de los servicios sociales**, concretamente las corrientes ideológicas (neo)conservadurismo y el (neo)liberalismo, incidiendo negativamente en el modo de satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas. Esto se debe principalmente a la reducción del presupuesto municipal en materia de políticas sociales.

#### **10.4. Los principales recursos y métodos deficientes empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en Huelva**

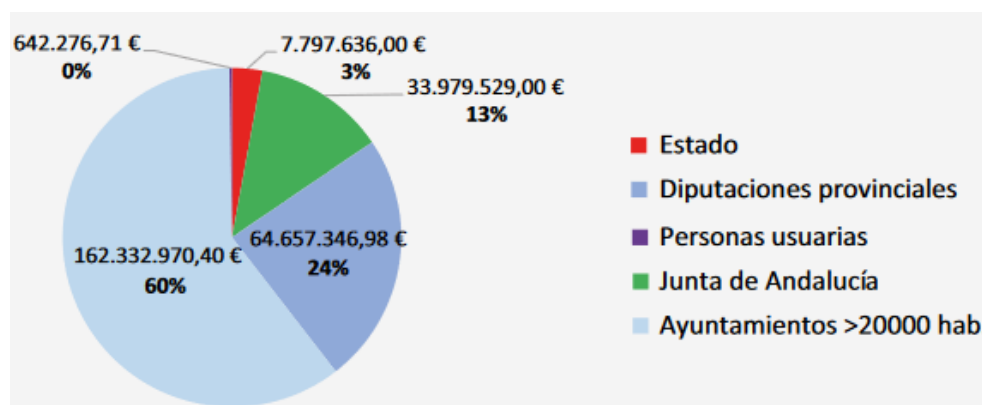
Los gobiernos locales o las administraciones locales cuentan con una serie de recursos (económicos, técnicos, humanos, etc.) y métodos para gestionar los servicios sociales. Estos se abordan en las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales, cada

comunidad autónoma tiene su propia ley y esto genera diferencias en materia de servicios sociales entre las comunidades autónomas. Independientemente de cada ley autonómica de servicios sociales, a rasgos genéricos, los recursos y métodos de los servicios sociales comunitarios deben de posibilitar la gestión de prestaciones básicas. Estas suelen ir encaminadas a informar y orientar sobre derechos y recursos, realizar prevención e inserción social y familiar de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o en riesgo de serlo, prestar ayuda a domicilio y convivencia a quienes no tengan un adecuado ambiente familiar. Además, de una serie de prestaciones específicas a colectivos concretos considerados vulnerables o en riesgo de serlo. Para tal fin, el Plan Concertado aparece como instrumento político para intentar facilitar la prestación de dichas prestaciones y servicios mediante un reparto de los recursos económicos entre los tres niveles de gobierno: central, autonómico y local.

En el caso de Huelva, se han identificado quejas respecto al Plan Concertado de la Comunidad Autónoma Andaluza en el discurso de las personas entrevistadas. Esta información se corrobora con los datos de la financiación de Huelva que se diferencia de la financiación del resto de provincias. En un informe-diagnóstico de 2019 sobre los servicios sociales comunitarios de Andalucía (González Portillo et ál, 2022), podemos identificar **diferencias notables de la financiación del Plan Concertado** en la financiación de las corporaciones locales de Huelva respecto a la media Andalucía (véase figuras 12-14).

### Figura 12

*Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Andalucía por administraciones (2019)*

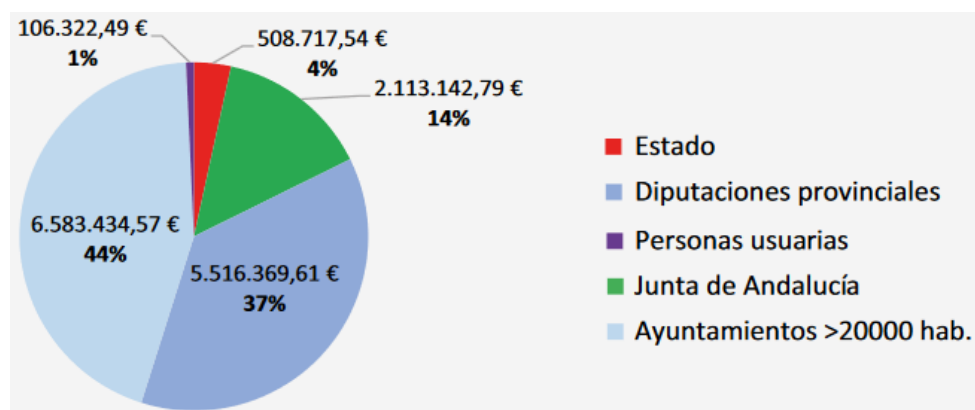


Fuente: González Portillo et ál (2022).

En Huelva, los municipios de más de 20 mil habitantes invierten 16% menos que la media (60% en Andalucía) y las diputaciones provinciales 13% más (24% en Andalucía), pero las diferencias son sutiles en torno a los niveles superiores de gobierno (inversión de la Junta de Andalucía un 14-13% y 4-3% por parte del Estado) y en el caso de las personas usuarias (1-0%).

### Figura 13

*Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Huelva por administraciones (2019)*

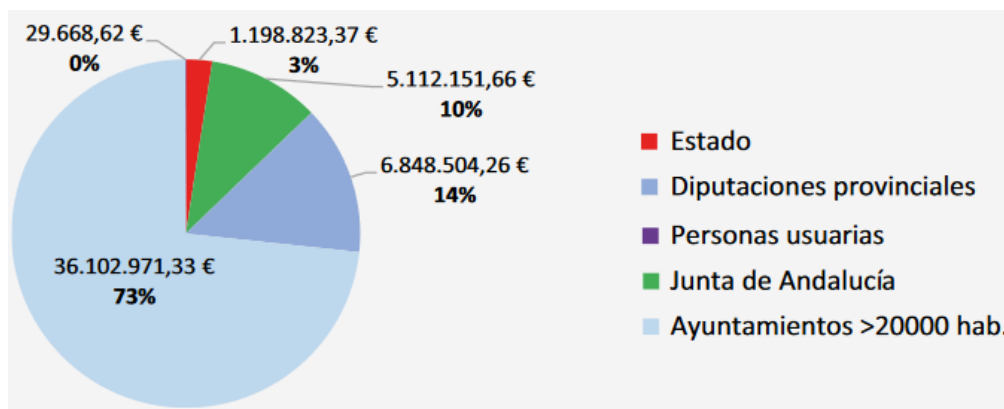


Fuente: González Portillo et ál (2022).

Si contrastamos con la provincia que más invierte a nivel municipal en el Plan Concertado, provincia gaditana, identificamos diferencias aún mayores en los municipios con más de 20 mil habitantes. Se invierte 29% más en Cádiz que en Huelva (73% en Cádiz). Aunque en el caso de las diputaciones provinciales, es al contrario, la inversión en Huelva es 23% superior (14% en Cádiz).

### Figura 14

*Financiación del Plan Concertado de los servicios sociales comunitarios de Huelva por administraciones (2019)*



Fuente: González Portillo et ál (2022).

En tal sentido, el descontento de las personas entrevistadas hacia el Plan Concertado, tiene como principal fundamento ese reparto desigual de la inversión en servicios sociales a nivel local. Debido a ello, en los discursos surgió **como propuesta reformular el Plan Concertado de servicios sociales**, enmarcada dentro de las propuestas focalizadas en los servicios sociales para la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales.

Para evitar un desigual reparto de la financiación del Plan Concertado, debe quedar muy bien definida la división de las competencias referentes al gasto público por cada nivel de gobierno. De este modo, se facilitaría un mejor reparto de impuestos y transferencias intergubernamentales, y en coherencia con la satisfacción de necesidades ciudadanas y el gasto requerido. En cierta medida, la **falta de consolidación del sistema de servicios sociales** ha podido contribuir a tal situación. Esta debilidad identificada como la tercera más frecuente en los discursos, ha surgido como producto de una comparativa con otros sistemas de protección como sanidad y educación. Sistemas de protección que cuentan con legislación a nivel nacional y de largo recorrido donde existe un buen punto de partida para definir el reparto de las competencias en torno al gasto público y otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento, prestaciones y servicios comunes a todas las comunidades autónomas.

España necesita **redefinir las competencias en los tres niveles** para mejorar el reparto del gasto público en servicios sociales. Estas necesidades se identifican también en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Bélgica, Austria, Alemania, Francia, etc.) donde la descentralización del gasto público ha incrementado las responsabilidades subnacionales en dicha materia y, simultáneamente, los gobiernos regionales y locales se han convertido en mayores

dependientes de los recursos provenientes de los niveles superiores de gobierno. Pese a esas debilidades competenciales de los servicios sociales, a nivel internacional aún no existe consenso en cómo debe ser el control del gobierno central o autonómico en base a la prestación de servicios sociales (Llena-Nozal et ál., 2022).

El plan concertado, la división de las competencias referentes al gasto público, y la dependencia de los niveles regional y central respecto a los recursos que requieren los gobiernos locales, se identifican como debilidades del Sistema Público de Servicios Sociales y se traducen en la **insatisfacción de la propia ciudadanía y del personal de los servicios sociales** por ofrecer un servicio público de calidad. Dicha insatisfacción del personal, asimismo deriva de una combinación explosiva: carencias de recursos humanos que repercuten en la salud del personal por las cargas de trabajo cada vez mayores que estresan y agotan al personal (Sinai-Glazer, 2020). Estas debilidades también han sido identificadas por las personas entrevistadas con alusiones a la falta de personal, al malestar profesional, a la caracterización de los servicios sociales como infradotados y con exceso de trabajo.

#### **10.5. La carencia de ciudades donde los servicios sociales están presentes en su gestión urbana**

Identificar ciudades o municipios onubenses donde los servicios sociales estén presentes en la gestión urbana no ha sido nada sencillo por las razones abordadas con anterioridad en esta discusión. En las entrevistas se ha identificado el escaso protagonismo o compromiso de las Administraciones Públicas como una de las características de la **incorporación incompleta de la política urbana y los servicios sociales**. De hecho, no ha habido ninguna mención expresa a la incorporación completa y los códigos resultantes presentan menores niveles de frecuencia y densidad que los referentes al grupo de incorporación incompleta.

El **escaso protagonismo o compromiso de las administraciones públicas** respecto a los servicios sociales ha parecido acompañado con gran frecuencia con debilidades del Sistema Público de Servicios Sociales. La **politización de los servicios sociales** y la **escasez de recursos a nivel local**, son un claro ejemplo de debilidades entrelazadas y relaciones causales con esa falta de compromiso gubernamental. Dependiendo de la ideología del gobierno local, nos encontraremos con administraciones locales que apuesten por los servicios sociales mediante mayor inversión en ellos, o aquellas que

apuesten por más inversión en otras políticas urbanas en detrimento de los servicios sociales.

En las entrevistas, también hemos podido observar en las preguntas orientadas a la incorporación conjunta de los servicios sociales y la política urbana, que en la mayoría de los casos no fueron respondidas con rotundidad. Se divaga hacia una serie de actuaciones concretas de los servicios sociales en las que suelen existir **relaciones de colaboración institucional, pero no de trabajo conjunto**. De hecho, tan sólo pudimos extraer una serie de códigos limitados (falta de visibilidad de los servicios sociales en la gestión urbana, escasez de innovaciones sociales, se desconoce recursos y actuaciones de otras políticas urbanas y desequilibrio presupuestario) que no fueron frecuentes en los discursos, pero sí muy vinculados a las debilidades de los servicios sociales ya comentadas.

Básicamente las carencias en torno al modelo de gestión urbana y la falta de inclusión de los servicios sociales en la agenda urbana, **dificultan la identificación de modelos idóneos** donde los servicios sociales sean una política urbana más y con el mismo estatus socio-político que las demás políticas urbanas. Si la inversión en servicios sociales la establecemos como uno de los criterios para destacar la presencia de los servicios sociales en la agenda urbana, podemos destacar ciertos municipios donde los servicios sociales tienen mayor protagonismo como política urbana.

La Agencia Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales establece anualmente un ranking basado en el Índice de Derechos, Economía y Cobertura (índice DEC) que mide y evalúa el desarrollo de las estructuras y presupuestos del Sistema Público de Servicios Sociales. Igualmente, configuran un ranking de los municipios españoles que son excelentes o pobres en inversión en servicios sociales. Los criterios para identificar los municipios con excelencia en inversión se han basado en cuatro premisas de la inversión del año 2021: suficiencia económica (más de 100€/habitante), incremento económico (presupuesto social de 2022 por habitante superior al gasto social liquidado de 2021), esfuerzo inversor (gasto social 2021 supone 10% del Presupuesto General No Financiero 2021) y transparencia (en la web se detalla el presupuesto 2021 detallado por programas de gasto). En el polo opuesto, para los municipios pobres en inversión, básicamente han sido dos criterios: inversión inferior a 52,12€/habitante y la mediana de gasto con valor de 86,86€/habitante.

Bajo esas premisas, en el último ranking configurado en 2022, se destacan como **excelentes en inversión en servicios sociales un total de 52 municipios** y, concretamente, de nuestra muestra se subrayan los tres siguientes: en el sexto lugar, **Moguer**, entre los municipios con mayor excelencia en la inversión; siete posiciones por debajo, en decimotercera posición se identifica a **Ayamonte**; y bastante distanciada se posiciona la capital de provincia, **Huelva**, en la posición 40. Cabe reseñar que, de la muestra, ninguno de los municipios con más de 20 mil habitantes, aparece entre los 37 municipios más pobres en inversión.

Pese a ello, **la mayoría de los municipios onubenses** con competencias en materia de servicios sociales **no destacan por su excelente inversión**. Tal y como se ha comentado, concuerda con la gran insatisfacción del personal de los servicios sociales respecto a la inversión de este servicio público. La identificación de más debilidades (N=16) que fortalezas (N=14), la necesidad de una inclusión real de los servicios sociales en la agenda urbana, respaldada también por las personas especialistas y las diferencias de gasto en servicios sociales por municipios debido a la concepción errónea del Plan Concertado, sustentan las razones de la insatisfacción.

#### **10.6. La percepción de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva**

En la consulta realizada a especialistas, para valorar la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana, a grosso modo se ha mostrado **buena aceptación sobre la incorporación** del binomio políticas urbanas y servicios sociales. En los aspectos que no coinciden, los motivos son ajenos a su posicionamiento en contra de la unión. Más bien se debe a la dificultad para identificar lo común y diferenciador en ambas materias, el modo de realizar la incorporación de ambas o si realmente no se ha producido ya, y se necesitaría otro enfoque diferente.

En el caso de las personas entrevistadas, al lanzarles la pregunta *Suponiendo que los servicios sociales fueran una política urbana más, ¿qué tipo de consecuencias tendría para los servicios sociales de su Ayuntamiento y para la ciudadanía?*, la mayoría se encuentra en sintonía con la percepción de las personas especialistas. También consideran que la **incorporación repercutiría positivamente** en los servicios sociales, sea en calidad, reconocimiento, visibilidad o presupuesto.

En las características de la política urbana en relación a los servicios sociales, **se ha destacado la proximidad a la ciudadanía**. La satisfacción de demandas y necesidades resulta más plausible con la existencia de un elemento facilitador si se realiza desde lo local, precisamente la proximidad lo permite por el conocimiento sobre el terreno. Esta característica, con la inclusión de la política urbana y los servicios sociales, puede contribuir a reforzar la proximidad en ambas materias y a mejorar la gestión urbana.

La tarea no es nada sencilla, las personas especialistas han tenido **dificultades para reconocer las aportaciones** de la política urbana a los servicios sociales. Pero la facilidad para crear y desarrollar las innovaciones sociales y la promoción de una cultura colaborativa proclive a la generación de valores compartidos en servicios sociales, se postulan como sendas para habilitar un camino hacia la inclusión y una nueva oportunidad para mejorar la gestión urbana.

Asimismo, el **gran consenso respecto a los elementos comunes** planteados en la consulta, ofrece un marco para una adecuada estructuración de los servicios sociales en la agenda urbana, pero cierta segregación e inclusión hacia determinados elementos compartidos. Concretamente a favor de dos dimensiones como el enfoque inclusivo y las actividades socio-culturales, de educación, ocio y cultura; y en menor medida hacia gobernanza y participación ciudadana y servicios públicos locales. En contraste, con dimensiones como la energía y sostenibilidad, infraestructura y espacio público, y movilidad y transporte, son menos consensuados percibiéndose menos nivel de consenso.

En las entrevistas, en cierta medida la percepción de los elementos comunes, ha sido un tanto difusa. El personal de los servicios sociales ha presentado dificultades para identificarlos no por la inexistencia de los mismos, sino por el **desconocimiento de los programas y actuaciones de otras áreas** municipales o por su gran segmentación.

Respecto a la incorporación conjunta de los servicios sociales y la política urbana, también es **apoyada por la mayoría de especialistas** y la minoría que no lo respalda se debe a que mantiene una posición neutra por prudencia (valoran con puntuación de 3-4 en una escala sobre 5). Los criterios que hemos elegido para la consulta han obtenido una valoración alta, en general. Las personas especialistas destacan de nuevo el rol de los servicios sociales en materia de inclusión, específicamente como servicio público facilitador de la interseccionalidad en las políticas urbanas. Consideran que el rol de los servicios sociales hacia los servicios públicos locales contribuiría a una coordinación más

eficaz y, además, aportaría una mejora al fomento del desarrollo comunitario de los barrios, y así progresar en gobernanza y participación ciudadana.

Por parte de las personas entrevistadas, se confirma del mismo modo las **consecuencias positivas de la inclusión**, con numerosas aportaciones (N=12) y ninguna consecuencia negativa. En este último caso, especulamos que el motivo puede derivar de las carencias o dificultades de la identificación en torno a la incorporación conjunta. En base a las dimensiones identificadas, destaca la mejora de gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario. En torno a las consecuencias genéricas y compartidas de las políticas urbanas, el trabajo conjunto de todas las políticas urbanas y la mayor coordinación de los servicios sociales y la política urbana son las más relevantes. Y sobre los códigos centrados en el bienestar social y los servicios sociales, se enfatiza la mejora de la calidad de los servicios sociales.

En la valoración general y abierta de la consulta, los resultados contemplados fueron fructíferos principalmente porque sólo un 20% cree que la inclusión no es necesaria. Son resultados bastante bajos y denotan un **gran consenso sobre la propuesta de incorporación**. Centrándonos en las razones de la no inclusión, por un lado, se debe a la falta de detalles de nuestra propuesta, la innecesidad de incluirlos por estar ya contemplados en la política urbana y a la necesidad de una política social territorial de garantías donde los servicios sociales ya tendrían su protagonismo. Por otro lado, otra de las razones planteadas de la no inclusión, ha sido la de preservar la identidad de los servicios sociales. Su incorporación podría suponer la pérdida de lo que caracteriza a los servicios sociales como servicio público. En cualquier caso, en cuanto a la no inclusión se desataca que ninguna de las razones se debe al desacuerdo, considerarlo inapropiado, ilógico, etc.

### **10.7. Las propuestas para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana**

En la consulta a especialistas, las 20 propuestas recopiladas se han aglutinado en los cuatro ejes temáticos comentados: enfoque inclusivo; gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario; sostenibilidad; y socio-cultural y de educación. Si profundizamos en ellas, apreciamos que una mayoría **no requiere de una gran inversión en recursos económicos**, sino más bien una redistribución de las competencias de los servicios sociales y las políticas urbanas en los respectivos planes y estrategias

territoriales junto con un perfeccionamiento en la coordinación interdepartamental de las agendas urbanas. De hecho, esto refleja un nivel de intervención más estructural.

En las propuestas extraídas de la consulta, resaltan las del **enfoque inclusivo** por contener el mayor número de propuestas (N=6) que se centran en varios ámbitos: **sectorializados** (igualdad de oportunidades, servicios locales, vivienda, proximidad y satisfacción de demandas y necesidades ciudadanas sin exclusión) y otras propuestas **holísticas**, donde se incluyen diversos ámbitos de actuación en la ciudad (“superilles sociales”).

En otra línea, el eje temático de **gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario** es el segundo con el mayor número de propuestas y por su contenido que **evoca a un *open government* o *gobierno abierto***. Las cinco propuestas más relevantes constituyen una apuesta por la interacción con gobierno local, en tres sendas: dirigida a la participación de la ciudadanía desde lo comunitario, desde el liderazgo de los servicios sociales y la incorporación de personas usuarias y profesionales de servicios sociales a foros de políticas urbanas.

En cuanto al eje de **sostenibilidad** y al eje **diseño y desarrollo integral**, las propuestas se encaminan a crear y unir instrumentos de planificación en torno al **desarrollo social específico para cada zona** de la ciudad, nutriéndose todas las actuaciones locales entre sí por el abordaje holístico. Por una parte, las propuestas abordan básicamente tres aspectos: la dimensión ambiental en zonas de vulnerabilidad social, crear barrios con comunidades energéticas y el diseño de instrumentos que contemplen las intervenciones sostenibles en los tres niveles (social, ambiental y económico). Por otra parte, estas propuestas **se interrelacionan con las propuestas del eje movilidad y transporte**. Un ejemplo de ello sería crear un modelo de ciudad donde la ciudadanía pueda acceder a los servicios y satisfacer las necesidades en menos de 15 min por su gran accesibilidad, supondría una mejora en las tres dimensiones de la sostenibilidad.

Finalmente, el eje que aglutina el menor número de propuestas es el eje del **ámbito socio-cultural y de educación**. No se concreta ninguna propuesta, más bien supone un conjunto de acciones para el **refuerzo de los programas existentes** en materia educativa y cultural para combatir la exclusión social.

A partir de los seis ejes temáticos se ha configurado el guion de la entrevista, donde también se ha identificado las propuestas del personal de los servicios sociales y de quienes representan la concejalía competente en materia de servicios sociales.

Encontramos **similitudes con las propuestas resultantes de la consulta**. En esta ocasión, el eje que ha obtenido mayor cantidad y diversidad de propuestas ha sido gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario; seguido del enfoque inclusivo y del eje sostenibilidad, con la misma proporción de propuestas; y el eje con inferior proporción, la dimensión socio-cultural y de educación.

En general, **las propuestas han coincidido en cuestiones abordadas por las personas especialistas** como grupos de trabajo con técnicos (o foros denominados por especialistas), interseccionalidad de servicios sociales en las políticas urbanas, crear herramientas y propiciar la participación ciudadana y rol central de los servicios sociales en la política urbana (o liderazgo de los servicios sociales en la política urbana). Estas propuestas forman parte de las conjuntas entre servicios sociales y políticas urbanas. En contraste, **las propuestas han diferido en torno al foco de interés**. En el caso de las personas entrevistadas, nos han trasladado mayores cifras de propuestas centradas en los servicios sociales, en comparación con las propuestas conjuntas entre servicios sociales y políticas urbanas. Además, estas últimas propuestas son más frecuentes en los discursos y suscitan interés por mejoras en la inversión y gestión de los recursos de los servicios sociales y por reformar el Plan Concertado, debilidades ya planteadas del Sistema Público de Servicios Sociales.

## **VI. CONCLUSIONES**

En este bloque, se aglutinan las conclusiones del trabajo de investigación junto con las limitaciones y las posibles futuras líneas de investigación. Constituye el marco de recapitulación y cierre de la investigación.

### **Capítulo 11. Las conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación**

Tras la investigación realizada con la finalidad de iniciar una discusión y análisis ontológico sobre los servicios sociales y así contribuir con su desarrollo frente a otras políticas públicas locales, las conclusiones nos llevan a distintas asunciones o argumentos con los que cerrar este estudio. Estas conclusiones se presentan por cada uno de los objetivos específicos de la investigación.

Con el primer objetivo, conocer el modelo de gestión urbana y las políticas urbanas de la ciudad de Huelva, se ha identificado la necesidad de configurar modelos de gestión urbana que desarrollen políticas urbanas de calidad y de carácter participativo, que se adapten a las necesidades y demandas ciudadanas. Precisamente el modelo de gestión urbana onubense tiene carencias en ambos sentidos, intentando replicar sin éxito modelos de grandes ciudades basados en la corriente neoliberal, modelos de Smart City o extensiones.

Respecto al segundo objetivo, identificar el rol de los servicios sociales dentro del modelo de gestión urbana actual, los servicios sociales establecen relaciones de coexistencia con otras políticas urbanas, presentando un rol secundario/residual y una serie de carencias de recursos locales pese al esfuerzo de algunos gobiernos municipales. Además, los servicios sociales son influenciados por el predominio de la visión benéfico-asistencial que lastra a la insatisfacción del propio personal y de la ciudadanía, así como su integración real como política urbana.

Con el tercer objetivo, identificar los principales recursos y métodos empleados por la Administración local para proporcionar los servicios sociales en la ciudad de Huelva, se ha evidenciado que las ciudades se ven afectadas por el carácter diluido de la división de competencias del gasto público en servicios sociales. Asimismo, la desigual financiación del plan concertado a nivel provincial acaba afectando a los diferentes municipios onubenses.

Siguiendo con el cuarto objetivo, identificar ciudades donde los servicios sociales estén presentes en su gestión urbana, las administraciones locales no prestan los servicios

sociales con las mismas garantías que cualquier otro servicio público municipal. Esto se ha evidenciado con el predominio de los resultados orientados a la incorporación incompleta de la política urbana y los servicios sociales, en las ciudades onubenses de la muestra.

En referencia al quinto objetivo, conocer la opinión de los diferentes grupos de interés sobre la inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana de la ciudad de Huelva, se ha evidenciado la dificultad e imposibilidad de afirmar que los servicios sociales sean un servicio público local y una política urbana con el mismo estatus socio-político que el resto de políticas públicas. Con las aportaciones de las dos muestras, también se constata la enorme contribución que realizarían los servicios sociales a reformular el modelo de gestión urbana onubense hacia un modelo más inclusivo, ecológico y participativo. Este puede ser el comienzo de una promoción de cultura colaborativa proclive a la generación de valores compartidos entre los servicios sociales y el resto de políticas urbanas, mediante el desarrollo de las innovaciones sociales y la proximidad a las necesidades de la ciudadanía que caracteriza a los servicios sociales.

Y con el sexto objetivo, diseñar y validar una serie de indicadores de forma consensuada para la futura inclusión de los servicios sociales en el modelo de gestión urbana, se han intentado configurar en relación a las propuestas aportadas por ambas partes de la muestra. Ese conjunto de propuestas no supone un gran esfuerzo económico por parte de los gobiernos locales, implicando voluntad política para la escucha activa de la ciudadanía y poner en el centro la dimensión social. Y, en este sentido, se traduzca en una serie de planes y estrategias territoriales con un fuerte compromiso social y con acento en intervenciones más estructurales donde la coordinación interdepartamental sea imprescindible como móvil de las agendas urbanas.

De igual manera, este estudio también ha podido constatar una serie de limitaciones durante el desarrollo del trabajo de investigación, básicamente se pueden destacar las siguientes:

- ✓ La inexistencia de bibliografía sobre los servicios sociales como política urbana. Esto ha dificultado el respaldo en un marco teórico concreto que permitiera ofrecer mayor respaldo metodológico y mayor diversidad de fundamentación en la discusión. Pese a ello, se ha podido paliar con la revisión sistemática y con el Delphi a las personas expertas.

- ✓ El perfil de las personas entrevistadas es poco diverso, con escasa representación de expertos en políticas urbanas. Se ha tenido dificultades para aglutinar una muestra equilibrada entre expertos en esta materia y servicios sociales. No obstante, se destaca la diversidad del lugar de trabajo, diversidad geográfica y origen institucional (cinco universidades diferentes y también existe un profesional independiente).
- ✓ Existe una muestra poco representativa de representantes políticos vinculados a los servicios sociales. Ha sido notable la dificultad para entrevistar al personal político que ostenta la cartera en materia de servicios sociales. Aun así, de la muestra pequeña de concejales competentes en servicios sociales, se han obtenido respuestas bastante interesantes como la necesidad de equiparar el poder del equipo técnico al político a nivel municipal o priorizar la apuesta por las políticas sociales respecto a otras políticas urbanas.
- ✓ Se ha identificado cierto desconocimiento profesional sobre el binomio servicios sociales y política urbana. En líneas generales, los profesionales de los servicios sociales han tenido dificultades para responder a las preguntas planteadas. Esto ha implicado mayor inversión de tiempo para su comprensión y la recopilación de propuestas genéricas con poco nivel de concreción. No obstante, al mismo tiempo esto es un indicio que demuestra el carácter innovador del trabajo y constituye una línea abierta de investigación y, por tanto, los profesionales no están familiarizados con los términos o la razón de la vinculación entre las políticas urbanas y los servicios sociales.

Fruto de la reflexión, tras finalizar el desarrollo del trabajo de investigación e identificar las limitaciones, se describen las siguientes líneas futuras de investigación:

- ✓ Profundizar en un modelo de gestión urbana que reproduzca las propuestas planteadas sobre la vinculación efectiva y real de los servicios sociales como política urbana. En esa línea, concretar las propuestas planteadas o identificar nuevas.
- ✓ Ampliar la perspectiva de la investigación a los representantes políticos municipales competentes en servicios sociales.
- ✓ Elaborar un estudio similar ampliando la diversidad geográfica, donde participen más profesionales o incluso aplicarlo a zonas rurales, y así conocer si se reproducen dinámicas análogas a las identificadas en este estudio.

- ✓ Indagar en la posibilidad de unos servicios sociales como servicio territorial, preservando la identidad de los servicios sociales y con la formulación de políticas sociales territoriales.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C.; Martínez, R.; Rubio, J. y Potenza, F. (2016). La evaluación de políticas públicas en Argentina. Sentido, actualidad y perspectivas. *Documentos de Trabajo del IIEP*, 13, 1-37.
- Agencia Estatal de Directoras y Gerentes en servicios sociales (2021). Inversión en servicios sociales de los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de España.
- Agencia Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, publicaciones, documentos, administración local. <https://bit.ly/47EsZ2Y>
- Agost-Felip, M. R.; Ruá Aguilar, M. J.; Huedo Dordá, P. y Moreno Sandoval, A. (2018). *Aportación de los servicios sociales a la definición de áreas de regeneración urbana* (Sesión de congreso). Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad, Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España. <https://www.reps-espanet-spain.org/2019/02/actas-congreso-reps-2018-zaragoza.html>
- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar-Idáñez, M.J. (1994). *La acción social a nivel municipal*. Lumen-Hvmanitas.
- Alemán, C. (1993): Una perspectiva de los servicios sociales en España. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, 195-205. <http://dx.doi.org/10.14198/ALTERN1993.2.12>
- Alguacil Gómez, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social* 25(1), 63-74. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n1.38434](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38434).
- Andrés López, G. (2008). *Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?* (Coloquio internacional) X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- Antón, A. (2012). Política social en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 49-62. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n1.38433](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38433).

- Asensio, I. (2016): Análisis del discurso ético en las políticas sociales en España: leyes autonómicas de servicios sociales. *Documentos de Trabajo Social*, 57, 64-99.
- Baeza, M.A. (2003). *La memoria colectiva. Aproximación sociológica a la construcción de la memoria social pretérita*. Escaparate.
- Barranco, C. (2009). Discapacidad y Trabajo Social: una mirada sobre los enfoques y los derechos sociales. *Revista de Treball Social de Catalunya*, 186, 81- 94.
- Berrios, P. y Zapata, L. (2015). Participación ciudadana y políticas públicas para garantizar los derechos humanos y erradicar la discriminación de las personas con discapacidad en el Distrito. *Revista Espacios Transnacionales*, 4, 48-60.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1), 15-33. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2012.v3.n1.39304](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n1.39304).
- Blumer, H. (1986). *Symbolic interactionism: Perspective and method*. University of California Press.
- Borja J. (2004). *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Fundación Alternativas.
- Borja, J. (2001). Hacer ciudad en la ciudad actual. El espacio público como oportunidad cultural y de ocio. En M. Csikszentmihalyi, M. Cuenca, C. Buarque, V. Trigo et ál. (Eds.), *Ocio y desarrollo. Potencialidades del ocio para el desarrollo humano* (pp. 235-252). Universidad de Deusto.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.
- Brugué, J. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel España.
- Cabero Almenara, J., e Infante Moro, A. (2014). Empleo del método Delphi y su empleo en la investigación en comunicación y educación. *Edutec. Revista*

*Electrónica de Tecnología Educativa*, 48, a272.

<https://doi.org/10.21556/edutec.2014.48.187>

Calzada, I. (2013): Critical social innovation in the Smart City era for a City-Regional European Horizon 2020. *Journal of public policies and territories. Social Innovation and Territory*, 6, 1-20.

Calzada, I. & Cobo, C. (2015). Unplugging: Deconstructing the Smart City. *Journal of Urban Technology*. 10.1080/10630732.2014.971535.

Carrión, F. (2007). El desafío político de gobernar la ciudad, *Revista Nueva Sociedad*, 212, 36-52.

Castrillo, M.; Matesanz, A.; Sánchez, D. y Sevilla, Á. (2014): ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones económicas y sociales*, 126, 129-139.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible. *Serie Medio ambiente y desarrollo*, 48.

Consejo General del Trabajo Social (2020): Ejes estratégicos de los servicios sociales. Consejo General del Trabajo Social. [https://www.cgtrabajosocial.es/ejes\\_sss\\_inicio](https://www.cgtrabajosocial.es/ejes_sss_inicio)

De Esteban, A. y López, A. (1989). El papel de las ciudades medias en España. Presente y futuro. *Revista Urbanismo COAM*, 6, 6-16.

De Gregorio, S. (2015): Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias urban y urban II en España. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 98. <https://doi.org/10.20868/ciur.2015.98.3090>

Delgado, M. (2014). *El espacio público como ideología*. Los Libros de la Catarata

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.

Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (sixth edition). Routledge.

El Sector Público (n.d.). Guía de la Política Pública Local. IX. Urbanismo: planificación y gestión urbanística. Consultado el 11 de junio de 2019 en: <https://bit.ly/3Ru0jUU>

- Esteban, J. (2011). *La ordenación urbanística: concepto, herramientas y prácticas*. Iniciativa Digital Politècnica. <http://dx.doi.org/10.5821/ebook-9788476537497>
- Fantova, F. (2019). Los agentes en la transformación de los servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 431-44. <https://doi.org/10.5209/cuts.58801>.
- Febres-Cordero, M. E. (2011). La gestión pública del urbanismo. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 2, 175-204.
- Fernández G., J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili.
- Fernández-Güell, J. M. (2015). Ciudades inteligentes: la mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas. *Economía industrial*, 395, 17-28.
- Gabaldón, A. J. (2006). *Desarrollo sustentable: la salida de América Latina*. Grijalbo.
- Gaete, H. (2005). *Hacia un modelo de administración y gestión del urbanismo para ciudades intermedias. El caso del Gran Concepción en la Región del Bio Bio, Chile* (tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya), UPCommons. Portal de acceso abierto al conocimiento de la UPC.
- Gago, A. y Hernández-Moreno, J. (2018). *Estado De Bienestar, Políticas Sociales, Welfare-Mix, Gobernanza Territorial* (Sesión de congreso). Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad, Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España. <https://www.reps-espanet-spain.org/2019/02/actas-congreso-reps-2018-zaragoza.html>
- Garrido Juncal, A. (2020). *Los servicios sociales en el s. XXI: nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Glasser, G. & Strauss, L. (1967). *Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.
- Gomà, R. (2018). Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión urbana*, 4, 19-36.
- González Gómez, T. (2017). *Ciudad sensata: una propuesta para la innovación social estratégica* [comunicación]. V Congreso Internacional Ciudades Criativas. Facultade

de Letra, Universidade do Porto. Porto, Portugal.

[https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub\\_geral.pub\\_view?pi\\_pub\\_base\\_id=187041](https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=187041)

González Medina, M. (2012). Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España. *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.

González Portillo, A.; Ruiz Ballesteros, E.; Jaraiz, G. y Salinas, J.A. (2022). *Informe-Diagnóstico de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía. Modelo organizativo, recursos humanos y financiación*. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, Junta de Andalucía.

Grau, M., Íñiguez-Rueda, L. y Subirats, J. (2008). Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso. *Política y Sociedad*, 45. 3, 199-217.

Grimm, R., Fox, C., Baines, S., & Alberston, K. (2013). Social Innovation, an Answer to Contemporary Societal Challenges? Locating the Concept in Theory and Practice, Innovation. *The European journal of Social Science Research*, 26 (4), 436-455.

Guba, EG. (1989). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. En J. Gimeno y A. Pérez Gómez (Eds.). *La enseñanza: su teoría y su práctica (148-165)*. Akal.

Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Education.

Henry, N. L. (2001). La raíz y las ramas: peripecias de la Administración pública hacia el futuro. En Naomi B. Lynn y Aaronm Wildavsky. (Comp.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica.

Herod, A. (2011): *Scale*. Routledge.

Herzer, H. y Pérez, P. (1993). *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Habitat.

Hollands, R.G. (2008). Will the real smart city please stand up? *City*, 12(3), 303-320. [10.1080/13604810802479126](https://doi.org/10.1080/13604810802479126)

Jordán, R., Simioni, D., y Martelli, G. (2003). *Guía de gestión urbana*. United Nations Publications.

Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*. Fundació Carles Pi i Sunyer.

- Kelly, G., Mulgan, G. y Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Las Heras, M. P. (2019). *Trabajo social y servicios sociales*. Ediciones Paraninfo.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner, & H.D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Leca, J. (2003). L'évaluation dans la modernisation de l'Etat. *Politiques et Management Public*, 11(2), 161-172.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing Libros.
- Llena-Nozal, A.; Fernández, R. y Kups, S. (2022). La prestación de servicios sociales en los países de la UE: Reforma del marco nacional de prestación de servicios sociales en España. *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migraciones*, 276. <https://dx.doi.org/10.1787/44fcffb4-es>
- Llinares, J. (2007): Open governance, administración pública y otros temas. *Blog de Javier Llinares*. Consultado el 29 de noviembre de 2017. <https://red.gnoss.com/comunidad/democraciadeliberativa/recurso/blog-de-javier-llinares-open-government/62560889-2f5e-400e-a587-2e8a6edc9f57>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, F. (2011). Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública. *Administración y Desarrollo* 39, 54, 85-98.
- Martínez-Martínez, L. (2017). *Definición de las necesidades sociales para un nuevo desarrollo del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, desde una metodología participativa* [tesis doctoral, Universitat de València]. Universitat de València.
- Merino, M. (2010). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* Universidad Veracruzana.

- Montagut, T. (2001). *Política social una introducción*, Ariel.
- Montagut, T. (2009). Repensar la política social. *Documentación social*, 154, 13-23.
- Montaner, J.M. (2012). Por un urbanismo alternativo. En Montaguer, J.M. y Subirats, J. (Coords.), *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana* (pp.175-189). Diputació de Barcelona.
- Moreno Fernández, L. (2018). *Política social y gobernanza multinivel* (sesión de congreso). Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad, Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España. <https://www.reps-espanet-spain.org/2019/02/actas-congreso-reps-2018-zaragoza.html>
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., y Leubold, B. (2017). *Social Innovation as a Trigger for Transformations*. Publications Office.
- Navarro Ruvalcaba, M.A. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, 21, 109-134.
- Navarro, C. (2014): Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 216-228.
- Olsen, J. P. (1997): European challenges to the Nation State. En B. Steunenberg y F. Van Vaught (eds.), *Political institutions and public policy* (p. 164). Wolters Kluwer.
- Orellana, A.; Allard, P.; Néspolo, R. y Mercado, J. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, 67-80.
- Ornés, S. (2014): La gestión urbana sostenible: conceptos, rol del gobierno local y vinculación con el marketing urbano. *Provincia*, 31, 147-171.
- Ortega-Bastidas, J. (2020). ¿Cómo saturamos los datos? una propuesta analítica “desde” y “para” la investigación cualitativa. *Interciencia*, 45, 6, 293-299.
- Page, E. y Goldsmith, M. (1987): *Central and Local Government Relations*. Sage.

- Pastor, E. (2010). Trabajo Social comunitario, participación y calidad democrática local. Dimensiones de análisis e intervención para intensificar la participación. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 91, 9-26.
- Pelaez Moreno, V. (2017). La gobernanza, una nueva forma de hacer gobierno. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 4(7), 13-18.
- Peters, G. B. (2006). Democracia y administración pública. Una conexión emergente. *Administración y Ciudadanía*, 1, 29-46.
- Pollitt, Ch.; Lewis, L.; Negro, J. & Patten, J. (1979). *General Introduction en Public Policy in Theory and Practice*. Hodder and Stoughton & Open University Press.
- Potjer, S. y Hajer, M. (2017). Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU. *Urban Futures Studio*. Utrecht University.
- Rabotnikof, N. (2010). Discutiendo lo público en México. En M. Merino (coord.) *¿Qué tan público es el espacio público en México?* Universidad Veracruzana.
- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. *REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 9 (1), 87-102. 10.1344/reire2016.9.1916
- Requejo, J. (2011). Territorio y energía: la autosuficiencia conectada. Consultado el 08 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3uKZHBe>
- Ribeiro, V.M., Tumelero, S.M. y Silveira, H. (2017). La autonomía relativa de los trabajadores sociales y el nuevo perfil de los servicios sociales del siglo XXI. *Servicios Sociales y Política Social*, 113, 97-105.
- Rueda Palenzuela, S. (2017). Les superilles per al disseny de noves ciutats i la renovació de les existents: el cas de Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 59, 78-93.
- Salamaña, I. (2012). Infraestructuras y tecnología en las ciudades. En J. M. Montaner y J. Subirats (Coord.), *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Diputació de Barcelona.

- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Ópera*, 9, 23-51.
- Saldarriaga, A. (1997). Espacio público y calidad de vida. En H. Carvajalino Bayona, *La calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*. Barrio Taller.
- San Martín, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 104-122.
- Scott, M. M. (1991). Naturalistic Research: Applications for Research and Professional Practice with College Students. *Journal of College Student Development*, 32(5), 416-423.
- Shirky, C. (2009). *Here comes everybody: How change happens when people come together*. Penguin Adult.
- Sinai-Glazer, H. K. (2020). Navigating helping relationships amidst heavy workloads: An institutional ethnography of social workers' accounts. *Journal of Social Work*, 21(4) 1–20. <https://doi.org/10.1177/1468017320949365>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stone, C. (1993) Urban Regime Analysis and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1-28.
- Subirats, J. (1991). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Subirats, J. (1999). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz*, 26.
- Subirats, J. (2012). ¿Nuevas políticas urbanas? Ocho argumentos a favor de una reconsideración de las políticas urbanas en España en un entorno de creciente complejidad. En J. M. Montaner y J. Subirats (cord.), *Perspectivas de cambio y nuevas miradas sobre la realidad urbana* (pp. 220-236). Diputació Barcelona.
- Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2010). *Ciudades para tod@s*. Habitat International coalition.

- Urrutia, V. (1999). *Para comprender qué es la ciudad. Teorías sociales*. Verbo divino.
- Valenzuela, M. (2013). Las políticas urbanas, mucho más que urbanismo. *Polígonos Revista de Geografía*, 25, 5-18. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i25.1298>
- Vallmitjana, M. (2008), Avances y retrocesos de la gestión urbana para el ordenamiento territorial en Venezuela, Colegio de Ingenieros. Disponible en: <https://bit.ly/47TzGOu>
- Velásquez, R. (2009): Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Vergara, A. (2009). *Proyecto: Modelo de Gestión Urbana Sostenible*. Encuentro Ambiental de Ciudades Sostenibles. En L. Villadiego (2012). *Modelo de Gestión Urbana para la Sustentabilidad del Desarrollo Territorial en Comunidades Marginales Ubicadas en Zonas Costeras del Caribe Colombiano. Caso la Boquilla* (Tesis doctoral). Universidad del Bio Bio.
- Vidal-Beneyto, J. (2002, 12 de abril). Gobernabilidad y gobernanza. *El País*.
- Villadiego, L. (2012). *Modelo de Gestión Urbana para la Sustentabilidad del Desarrollo Territorial en Comunidades Marginales Ubicadas en Zonas Costeras del Caribe Colombiano. Caso la Boquilla* (Tesis doctoral). Universidad del Bio Bio.
- Wurman, R.; Leifer, L.; Sume, D. y Whitehouse, K. (2001). *Information Anxiety 2*. Que Pub.

## VIII. MARCO NORMATIVO

- Agenda Territorial de 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas. Aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011.
- Ayuntamiento de Huelva (n.d.). Plan Eje. Consultado el 10 de junio de 2020 en: <https://www.huelva.es/portal/es/paginas/plan-eje>
- Ayuntamiento de Huelva, Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana (2014). Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Huelva. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [http://www.huelva.es/pgou/planos/pe\\_no\\_def/pe-movilidad.pdf](http://www.huelva.es/pgou/planos/pe_no_def/pe-movilidad.pdf)

Ayuntamiento de Huelva, Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana (2020). Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Huelva. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: <https://pmushuelva.com/>

Ayuntamiento de Huelva, Concejalía de Vivienda (2019). Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Huelva 2019-2023. Consultado el 10 de junio de 2020 en: <https://www.huelva.es/portal/es/paginas/plan-municipal-de-vivienda-y-suelo-de-huelva>

Ayuntamiento de Huelva, Concejalía de Vivienda, Medio Ambiente y Sostenibilidad (2012). Plan de Acción de Energía Sostenible. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [https://mycovenant.eumayors.eu/docs/seap/2938\\_1339498775.pdf](https://mycovenant.eumayors.eu/docs/seap/2938_1339498775.pdf)

Ayuntamiento de Huelva, Concejalía de Vivienda, Medio Ambiente y Sostenibilidad (2015). *Regeneración pulmón verde-social Huelva. Estrategia de desarrollo urbano sostenible e integrado de la ciudad de Huelva*. Cercanía Consultores.

Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Cultura, Turismo y Promoción de Huelva en el exterior (2017). Primer Borrador del Plan Turístico de Grandes Ciudades de Huelva. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/documentos/borrador-del-plan-tur%C3%ADstico-de-grandes-ciudades-de-huelva>

Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Empleo, Desarrollo Económico y Proyectos (2017). Huelva Estrategia 2025. Consultado el 19 de junio de 2018 en: <http://www.huelva.es/portal/es/documentos/huelva-estrategia-2025>

Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Medio Ambiente (2014). Agenda 21 Local de Huelva. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/documentos/10-est%C3%A1-aprobada-y-se-publica-la-agenda-local-21-y-el-plan-estrat%C3%A9gico-o-mapa>

Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana (2014). Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Huelva (PMUS). Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/portal/es/tr%C3%A1fico-y-movilidad>

Ayuntamiento de Huelva. Concejalía de Urbanismo, Medio Ambiente y Transición Ecológica (2017). Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y Modificaciones Puntuales del PGOU. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.huelva.es/por>

[tal/es/plan-general-de-ordenaci%C3%B3n-urbana-y-modificaciones-puntuales-del-pgou](http://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/transparencia/urbanismo/51.-plan_director_smart_city.pdf)

Ayuntamiento de Huelva. Servicio de Nuevas Tecnologías de la Comunicación e Información (2013). Plan Director de Huelva Inteligente. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [https://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/transparencia/urbanismo/51.-plan\\_director\\_smart\\_city.pdf](https://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/transparencia/urbanismo/51.-plan_director_smart_city.pdf)

Comunicación de la Comisión Europea de 25 de julio de 2001, La gobernanza europea. Un Libro Blanco [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Distrito 5 (2023). IV Plan Integral del Distrito 5, hoja de ruta 2023-2030. Consultado el 27 de enero de 2023 en: <https://www.distrito5huelva.org/iv-plan-integral-del-distrito-5/>

European Commission, DG Regional and Urban Policy. Strategic Plan 2016-2020. Publication date 19 July 2016.

Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. *Boletín Oficial del Estado*, 139, de 11 de junio de 2021. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/05/03/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/05/03/(2))

Junta de Andalucía, Consejería de empleo, empresa y comercio (2016). Plan de Acción Andalucía Smart 2020. Consultado el 7 de junio de 2018 en: <https://www.andaluciasmart.andaluciaesdigital.es/plan-de-accion-2020>

Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente (2011). Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en: [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/documento\\_easu.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/documento_easu.pdf)

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 122, de 23/06/2010. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2010/06/11/5/con>

Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 03 de Abril de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7>

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233, de 03/12/2021. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2021/12/01/7/con>

Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 248, de 29/12/2016. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2016/12/27/9/con>

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 68, de 20/03/2007. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/19/2/con>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31/10/2015. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>

## IX. ANEXOS

### Anexo I: Encuesta a especialistas de la política urbana y los servicios sociales

#### Bloque 1. Características de la política urbana en relación a los servicios sociales

El concepto de política urbana puede definirse como aquella política resultado de un conjunto de actores que intervienen en el proceso de su definición no limitadas a los ámbitos institucional y local y desde una interacción de toma de decisiones y de acciones desde muchas esferas de gobierno (Subirats, 2012). En cuanto a los servicios sociales, constituyen un conjunto de prestaciones o servicios recogidos y regulados con políticas públicas de corte social dirigidas a paliar situaciones de vulnerabilidad y exclusión social y/o mejorar la calidad de vida de colectivos vulnerables.

En este primer bloque, se va a recoger su opinión sobre la realidad del sistema de servicios sociales desde el paradigma de la gestión urbana.

Recuerde que 1 manifiesta muy en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo.

Afirmaciones	Valoración				
	1	2	3	4	5
1. Los servicios sociales y la política urbana se configuran bajo el principio de desconcentración.					
2. La proximidad a la ciudadanía resulta necesaria tanto en la política urbana como en los servicios sociales.					
3. Las Administraciones autonómicas son las competentes para la financiación pública de los servicios sociales, en el caso de las políticas urbanas también ocurre.					
4. Los servicios sociales y la política urbana, son gestionados por las corporaciones locales.					
5. La finalidad de la política urbana y los servicios sociales es satisfacer las necesidades de la ciudadanía.					
6. La orientación de los modelos de política urbana suele ser de corte social e inclusivo, al igual que en el caso de los servicios sociales					

## Bloque 2. Aportación de la política urbana a de los servicios sociales

Partiendo de la posibilidad de incluir los servicios sociales como política urbana, nos gustaría recoger su aportación sobre las ventajas que los servicios sociales podrían tener al incluirse como política urbana

Recuerde que 1 manifiesta muy en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo.

Afirmaciones	Valoración				
	1	2	3	4	5
1. Los servicios sociales ganarían más visibilidad y obtendrían mejor reconocimiento por la ciudadanía.					
2. Se fortalecería el carácter público de los servicios sociales y se consolidarían como política pública en general.					
3. Gozarían de mayor estabilidad presupuestaria y no dependerían de cambios estructurales.					
4. Mejoraría la calidad de los servicios y, por ende, la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.					
5. Promovería una cultura colaborativa proclive a la generación de valores compartidos en servicios sociales.					
6. Facilitaría las iniciativas de investigación y desarrollo sobre las innovaciones sociales.					
7. La consideración de los servicios sociales como política urbana puede contribuir a cubrir las carencias de gestión de los servicios sociales					

## Bloque 3. Elementos comunes entre la política urbana y los servicios sociales

En este tercer bloque, aparece una serie de elementos pertenecientes a la política urbana. Puede identificar, según su criterio, cuál de ellos son comunes en los servicios sociales

1 manifiesta poca similitud y 5 mucha similitud.

Afirmaciones	Valoración				
	1	2	3	4	5
1. Movilidad y al transporte.					
2. Infraestructura y espacio público (patrimonio histórico, arquitectónico y ambiental) y gestión.					
3. Energía y sostenibilidad.					
4. Servicios públicos locales (servicios socio-sanitarios, gestión de residuos, seguridad,...)					
5. Enfoque inclusivo (enfoque de género, personas con diversidad funcional, minorías étnicas,...)					
6. Economía, comercio, turismo.					
7. Desarrollo identitario y visión de ciudad.					
8. Gobernanza y participación ciudadana.					
9. Actividades socio-culturales, de educación, ocio y cultura.					

#### Bloque 4. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales

En este bloque, se pretende conocer vuestra opinión sobre cómo mejoraría la incorporación conjunta de los servicios sociales a la política urbana. Además, se ofrecen algunos ejemplos de posibles contribuciones.

Recuerde que 1 manifiesta muy en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo.

Afirmaciones	Valoración				
	1	2	3	4	5
1. Los servicios sociales como política urbana contribuiría a la eliminación de las barreras en la movilidad y el transporte público para las personas con movilidad reducida, por ejemplo.					

2. Con la inclusión de los servicios sociales, en infraestructura y transporte público se garantizaría un mayor grado de accesibilidad universal a las diferentes infraestructuras por parte de las personas con movilidad reducida.					
3. La implicación de los servicios sociales en materia de energía y sostenibilidad, por ejemplo, podría mejorar la calidad de vida de personas con escasos ingresos que no pueden permitirse el pago de facturas de suministros.					
4. El papel de los servicios sociales con respecto a los servicios públicos locales, se podría traducir en una mejora de la coordinación entre los servicios socio-sanitarios y los propios servicios sociales, como ejemplo.					
5. El enfoque inclusivo característico de los servicios sociales, facilitaría la interseccionalidad de las políticas urbanas en materia de género, diversidad funcional, etnia, orientación afectivo-sexual, etc.					
6. El enfoque de los servicios sociales desde la economía social, podría repercutir positivamente en economía, comercio y turismo de las ciudades.					
7. El desarrollo comunitario que potencia los servicios sociales, tendría repercusiones positivas en el desarrollo identitario y la visión de las ciudades.					
8. Los servicios sociales, con el fomento del desarrollo comunitario de los barrios, contribuirían con la dimensión urbana de gobernanza y participación ciudadana.					
9. La oferta de dichas actividades podría adaptarse mejor a la ciudadanía, con el conocimiento de las necesidades sociales proporcionado por los servicios sociales					

Bloque 5. Valoración general y abierta.

Este apartado es de expresión libre, donde puede transmitir un conjunto de propuestas que considere para la inclusión de dichos servicios públicos como política urbana. Concretamente, le pedimos un mínimo de tres propuestas y aquellas opcionales que considere oportunas.

1. ¿Considera que es necesaria la inclusión de los servicios sociales en la gestión urbana?	Sí	No
En caso afirmativo, ¿podría realizar un mínimo de tres propuestas de inclusión?  Propuesta 1:  Propuesta 2:  Propuesta 3:  Otras propuestas (opcionales):		

2. ¿Podría ordenarlas por relevancia?

Propuesta 1 (la más relevante):

Propuesta 2 (la segunda más relevante):

Propuesta 3 (la tercera más relevante):

Otras propuestas (opcionales, ordenadas tras las tres anteriores):

3. La posible inclusión de los servicios sociales como política urbana, se podría traducir en más ventajas que inconvenientes para la gestión urbana. Justifique su respuesta.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

4. En caso de no estar de acuerdo con la inclusión de los servicios sociales como política urbana, ¿podría ofrecernos razones para no hacerlo?

Razón 1:

Razón 2:

Razón 3:

Otras razones (opcionales):

5. ¿Podría ordenarlas por relevancia?

Razón 1 (la más relevante):

Razón 2 (la segunda más relevante):

Razón 3 (la tercera más relevante):

Otras razones (opcionales, ordenadas tras las tres anteriores):

Biografía y currículum vitae abreviado de la persona especialista.

- Nombre:
- Centro/Lugar de trabajo:
- Titulación académica:
- Vinculación con la P.U:
- Vinculación con los servicios sociales:
- Investigaciones o publicaciones relacionadas con estas temáticas:

## **Anexo II: Autorización para la realización de la entrevista semiestructurada.**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, sus datos personales y sus derechos tanto digitales como no digitales, obtenidos mediante la realización de la entrevista semiestructurada, serán tratados de manera confidencial y anónima, y sus respuestas serán analizadas de manera conjunta dentro del estudio que estamos desarrollando. Igualmente, en ningún caso sus datos serán compartidos o cedidos a terceros.

D/D<sup>a</sup>. \_\_\_\_\_, identificada con DNI \_\_\_\_\_ acepto realizar la entrevista y autorizo a la persona entrevistadora la grabación y transcripción, garantizando mi anonimato y confidencialidad.

Lo que firmo en Huelva, a \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022

Fdo.: \_\_\_\_\_

### **Anexo III. Guión de entrevista para profesionales de los servicios sociales en Huelva**

Número de entrevista: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Desde la Universidad de Huelva, estamos desarrollando una investigación para valorar la posibilidad de considerar los servicios sociales como política urbana. En una primera fase, fue confirmada dicha posibilidad por ocho de diez especialistas encuestados. En esta segunda fase, como profesionales del Trabajo Social, pretendemos conocer su opinión sobre el rol de los servicios sociales en sus respectivos ayuntamientos y además saber qué opinan respecto a la incorporación de los servicios sociales a la política urbana.

Ante todo, gracias por su colaboración.

Antes de adentrarnos con las cuestiones, me gustaría explicarle que entendemos por gestión urbana y política urbana o de gestión urbana:

**Gestión urbana:** modo de dirigir o administrar los diferentes recursos (humanos, financieros, de organización, políticos, naturales) para el funcionamiento y mantenimiento de la ciudad y además satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

**política urbana / política de gestión urbana:** herramienta de la gestión urbana, derivada de la implicación de un conjunto de actores (ciudadanía, instituciones públicas y privadas, empresas...) en su diseño y que implica toma de decisiones y acciones desde una interacción intergubernamental. Integran múltiples campos como trabajo, vivienda, movilidad, cultura, medioambiente, políticas de inclusión social.

## **I. Cuestiones de identificación**

*Nombre y apellidos de la persona entrevistada:*

*Teléfonos:*

*Correo electrónico:*

*Lugar de la entrevista:*

- Género:  
Mujer Hombre Otro (especificar): \_\_\_\_\_
- Nivel de estudios (universitarios):  
Diplomatura,  
Licenciatura,  
Grado,  
Máster,  
Doctorado
- Breve descripción de su lugar de trabajo y su trayectoria profesional (sede, lugar de trabajo, Zona Básica de los Servicios Sociales, colectivo de atención, funciones, etc.)

## **II. Bloque de diagnóstico**

1. ¿Qué percepción tiene de los servicios sociales en la actualidad?
2. ¿Cuáles son sus principales problemas? ¿Y sus fortalezas?
3. En comparación con otros servicios públicos, ¿qué percepción tiene de los servicios sociales?
4. ¿Cómo cree que se percibe la calidad de los servicios sociales?
5. ¿Qué relevancia tienen los servicios sociales para la ciudadanía? ¿Y para los ayuntamientos o diputación de Huelva?

### **Lo local**

1. ¿Qué tipo de relaciones existen entre los servicios sociales y otras políticas urbanas (movilidad y transporte; infraestructura y espacio público; SS.PP. locales; energía y sostenibilidad; economía, comercio y turismo, ...) planteadas por su Ayuntamiento? (Coexisten, interdependientes, se excluyen, independientes, ...)

2. En este contexto en el que acabamos de hablar de la relación de los servicios sociales con otras políticas urbanas, ¿cómo crees que podría incorporarse los servicios sociales a las políticas urbanas del Ayuntamiento?
3. En comparación con el resto de políticas urbanas de su Ayuntamiento, ¿qué percepción tiene de los servicios sociales? (visibilidad o reconocimiento, estabilidad presupuestaria, facilidad para iniciativas de investigación y desarrollo sobre las innovaciones sociales,...).
4. Si mejorase la calidad de los servicios sociales, ¿en qué se traduciría esa mejora para los servicios sociales de su Ayuntamiento y la ciudadanía?
5. Suponiendo que los servicios sociales fueran una política urbana más, ¿qué tipo de consecuencias tendría para los servicios sociales de su Ayuntamiento y para la ciudadanía?

### **III. Incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales**

En este bloque, las personas especialistas identificaron una serie de posibles mejoras en torno a la incorporación conjunta de la política urbana y los servicios sociales. Nos gustaría conocer su opinión profesional sobre ciertas afirmaciones.

#### **a) Enfoque inclusivo**

Los servicios sociales apuestan por la inclusión de los colectivos vulnerables en los municipios. Este enfoque inclusivo podría repercutir positivamente en la gestión urbana.

- Si los servicios sociales pudieran facilitar la interseccionalidad de las políticas urbanas desarrolladas por su Ayuntamiento en materia de género, diversidad funcional, etnia, orientación afectivo-sexual, ¿cómo este enfoque podría beneficiar a las políticas urbanas de su municipio? ¿Y a la ciudadanía?

#### **b) Gobernanza, participación ciudadana y desarrollo comunitario**

Los aytos. tienen un protagonismo central en la mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. No obstante, consideramos que la propia ciudadanía también tiene un rol relevante y, en especial, en el desarrollo de sus propios barrios.

1. Los servicios sociales podrían mejorar la gestión de otros servicios públicos realizada por su Ayuntamiento si se incluyeran en la agenda urbana, ¿qué se podría hacer para que su Ayuntamiento optara por esa opción?
2. ¿En qué medida considera que los servicios sociales podrían beneficiar a la gobernanza, participación ciudadana y el desarrollo comunitario de su municipio?

**c) Sostenibilidad (social, ambiental y económico)**

Se ha puesto el foco en el papel de la sostenibilidad en los municipios y ciudades, especialmente con los ODS. Cabe desatacar que la sostenibilidad no sólo es un término que alude al medioambiente, sino también a la esfera social y económica.

- Los servicios sociales podrían tener un protagonismo relevante en las políticas urbanas de sostenibilidad que realiza su Ayuntamiento, ¿cómo considera que los servicios sociales pueden mejorar dimensión social en su municipio? ¿Qué repercusiones para el Ayuntamiento y la ciudadanía?

**d) Socio-cultural, educación**

Existen numerosos municipios que apuestan por implantar planes municipales de juventud, apuestan por la cultura o revalorizar elementos culturales del municipio, etc.

1. Si partimos de la idea de que los servicios sociales pueden beneficiar las políticas urbanas socio-culturales y educativas de su municipio, ¿cómo cree que los servicios sociales podrían beneficiar la agenda urbana de su Ayuntamiento a nivel socio-cultural y educativo?
2. ¿Qué repercusiones tendría incluir los servicios sociales en las políticas urbanas socio-culturales y educativas de su municipio? ¿Y qué repercusiones para la ciudadanía?