

LOS INSTRUMENTOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: PLANES DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA

REMEDIOS LARRUBIA VARGAS Y SUSANA R. NAVARRO RODRÍGUEZ

RESUMEN

El Estado del Bienestar alcanzado en la mayor parte de los países desarrollados ha tenido como objetivo el conseguir elevadas cuotas de bienestar social a través de sus instrumentos, las políticas sociales, las cuales están desempeñando un papel fundamental en nuestra sociedad, tanto por sus objetivos, por la población atendida, por los recursos absorbidos, como por el nivel de empleo generado. Nuestro objetivo en el presente trabajo es señalar los principales hitos en el nacimiento y consolidación el Estado del Bienestar y analizar una de sus políticas sociales, los servicios sociales en el municipio de Málaga.

ABSTRACT

The Welfare State reached in most of the development countries has had as objective getting high quotas of social well-being through their instruments, the social politicians, which are playing a fundamental part in our society, so much for their objectives, for the assisted population, for the absorbed resources, and for the level of generated employment. Our objective presently work is to point out the main landmarks in the birth and consolidation the Welfare State and to analyze one of its social politicians, the social services in the municipality of Málaga.

1. INTRODUCCIÓN

Si comparamos la sociedad actual de principios del S. XXI en los países industrializados con sus homólogas de hace un siglo, tanto desde el punto de vista social, económico o político, se advierten diferencias destacables. Sin duda una de ellas es la fuerte presencia del sector público en la economía en general, y en la cobertura de las necesidades básicas de la población en particular (MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R, 17). Esta intervención del

sector público en múltiples facetas de la economía que tiene como objetivo prioritario conseguir mayores cuotas de bienestar social, ha venido a denominarse Estado del Bienestar, “Welfare State”¹. Dicho proceso ha determinado que en los últimos tiempos, en los países desarrollados, los gastos en pensiones, desempleo, sanidad, asistencia social, educación, vivienda, etc, absorban parte muy considerable de los recursos del sector público que en algunos países supone más de la mitad del PIB (Suecia, Países Bajos, Noruega y Dinamarca) (CASILDA BÉJAR, R, TORTOSA J.M. (EDIT), 1996, 167).

El Estado del Bienestar se manifiesta como una conquista social –resultado de las luchas sociales desarrolladas por los trabajadores a lo largo de estos dos últimos siglos– que se proyecta a favor de todos los ciudadanos que tienen el derecho de un mínimo estándar de vida acorde con su dignidad como personas humanas. En última instancia el Estado del Bienestar, persigue una sociedad igualitaria, que procura condiciones de vida justa para todos y descansa en dos polos inseparables: la solidaridad y la democracia. (EUGENIO GAY, ET ALII, 10)

Sobre el Estado del Bienestar se ha escrito y se sigue escribiendo mucho. Para adentrarnos un poco en el conocimiento de este fenómeno y ver qué es y qué se entiende actualmente por Welfare State abordaremos con carácter general cuáles han sido las condiciones de su génesis y qué elementos lo configura, especialmente los instrumentos con los que cuentan los Gobiernos para materializarlo, esto es, las Políticas Sociales, profundizando en una de ellas, los Servicios Sociales y, concretándola en la provincia de Málaga.

2. EL ESTADO DEL BIENESTAR: GÉNESIS Y SITUACIÓN ACTUAL

El Estado del Bienestar es el producto de luchas sociales, políticas y económicas que fueron planteadas con mayor virulencia en el S. XX, aunque los debates acerca de un Estado cumplidor con algunas carencias sociales son anteriores. Es generalmente cuando los países más industrializados alcanzan ciertas cotas de madurez cuando comienzan a surgir sistemas estatales de bienestar. Algunos autores (Treborn, 1987) hablan de cuatro procesos históricos que provocan el desarrollo de dichos sistemas de bienestar: el nacimiento del capitalismo industrial y los movimientos sociales, la construcción de los estados nacionales organizados de forma burocrática, el proceso de secularización y emancipación de la sociedad respecto a la Iglesia y, el proceso de democratización de los países.

1. Término creado en 1941 por el arzobispo Temple.

Hay que apuntar que la causa última de la aparición del Estado del Bienestar se encuentra en la aceleración que el avance tecnológico imprime al propio desarrollo industrial y sus efectos colaterales con los consecuentes desajustes (extraordinario crecimiento urbano, depresiones económicas, etc), cuya manifestación más evidente fue el incremento de la pobreza que desbordó a las instituciones tradicionales que le había hecho frente (asociaciones de caridad y de socorro mutuo). Ante ello de forma progresiva los Estados fueron ampliando su cobertura en un contexto de crecientes demandas sociales que tuvo como punto de arranque la Alemania de Bismarck en el S XIX. Sin embargo, no sería hasta comienzos de la década de los cuarenta del S XX cuando se viera la necesidad de desarrollar la seguridad social y otros sistemas de protección y de compensación de las desigualdades por parte del Estado.

En el proceso de nacimiento-consolidación del Estado del Bienestar se aprecia una progresión en las funciones de los Estados: su papel en principio no había pasado de ser secundario, pero a partir del segundo tercio del S. XX sus funciones como agente económico, pasa a ser principal. Es el período que va desde 1950 a 1973 cuando el Estado del Bienestar se consolida llegando a alcanzar el mayor incremento de gasto público destinado a protección social. Esta etapa de consolidación del Estado del Bienestar hará crisis entre 1973 y 1985, iniciándose un ciclo de reestructuración de las políticas de bienestar social, en la mayor parte de las democracias institucionalizadas, ante la imposibilidad de mantener su “status quo” con nuevos modelos de prestación de las mismas. Entre los factores que han llevado a hablar de una crisis teórica del Estado del Bienestar se encuentran la etapa de bajo crecimiento económico que desde 1973 han padecido la mayor parte de las economías occidentales, las tendencias demográficas descendentes que están produciendo un envejecimiento de la población en Europa (mayores gastos potenciales y reales en pensiones, enfermedades crónicas, etc), la existencia de un marco fiscal, financiero y administrativo que ha conducido a una pérdida de competitividad de las empresas europeas y, por consiguiente, a un menor crecimiento económico.

En España hay que señalar que el Estado del Bienestar surge de forma tardía, con más de treinta años de retraso respecto a los países de su entorno. Se puede decir que la política social española con carácter moderno se empieza a construir a partir de 1975, aunque los orígenes, tal y como se señala en el cuadro 1, se remonta, al igual que en la mayor parte de los países desarrollados, al siglo XIX a través del Estado Asistencial, situándose los antecedentes más inmediatos a principios del S XX con la aparición de la etapa de la Previsión Social. En la década de los 80 se pondrá en marcha las medidas oportunas que permiten colocar los cimientos de la política social actual (Documento Base sobre Reforma de la Seguridad Social, 1985) con la universalización de

la asistencia sanitaria, de la educación, de las pensiones y la creación de un sistema universal de seguridad social.

3. INSTRUMENTOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales son el instrumento que los Estados tienen para conseguir sus objetivos en materia de bienestar social, siendo su fin la redistribución. Se entiende que cada una de las políticas sociales se caracteriza por la atención que presta a determinadas necesidades sociales de los individuos, mediante la puesta en marcha de una serie de recursos. En España los elementos constitutivos de las políticas sociales son dos, por un lado, el Sistema de Servicios Públicos para garantizar los derechos sociales universales que la Constitución reconocen a todos los ciudadanos y que están integrados por un conjunto de Bienes Tutelares (sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, etc) y Garantía de recursos o rentas (desempleo y pensiones); por otro lado, los Planes y Programas integrales cuyo objetivo es la protección y promoción de igualdad de oportunidades de determinados colectivos a los que la Constitución y Legislación española protegen de forma específica (familia, infancia, tercera edad, minorías étnicas, marginados, etc).

Los servicios sociales se consideran parte sustancial del sistema de protección social. Además hoy en día cobran cada vez más importancia porque es un sector con un gran potencial futuro desde dos perspectivas, como fuente de bienestar social y, como creación de empleo al incluirse en los mismos un gran número de los denominados “Nuevos Yacimientos de Empleo” que responden a necesidades derivadas del aumento del nivel de vida o cambios en los comportamientos sociales, a los que los empresarios o administraciones aún no han dado una respuesta adecuada. De los 17 nuevos ámbitos de empleos, al menos 7 están vinculados directamente con los Servicios Sociales: atención a la infancia, servicio a domicilio, ayuda a jóvenes con dificultades, servicios de mejora de la calidad de vida, microtransportes especializados, comercio de proximidad, servicios de ocio, etc (GILABERT SÁNCHEZ (COORD) 117-120).

La razones de esta emergencia son muchas, en primer lugar, destaca el envejecimiento demográfico que, con sus necesidades inherentes (residencias, atención domiciliaria, sanidad, servicios personales, etc), supone un incremento considerable de los medios actuales dedicados, que si ya en el día de hoy resultan insuficientes (en España el índice de cobertura de plazas residenciales para mayores es de 3,2, en Andalucía de 3,4 y en Málaga de tan sólo 1,79) en un futuro próximo, si no se desarrollan las medidas oportunas, se generará un escenario de incertidumbre ante la incapacidad de acceso a estos servicios por

CUADRO 1
FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR ESPAÑOL

ETAPAS	FECHA	ORGANISMO DE INTERVENCIÓN	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
ESTADO DE CARIDAD	EDAD MEDIA- EDAD MODERNA	IGLESIA	Fuero Juzgo, hospicios, ect.
ESTADO ASISTENCIAL	S. XIX	BENEFICIENCIA PÚBLICA	-Leyes de Beneficencias (1822, 18499 - No se contemplan los simiostros del mundo laboral - Seguridad Social: ahorro privado
PREVISIÓN SOCIAL	PRIMER TERCIO S. XX	COMPANÍAS MERCANTILES, SUBVENCIONADAS POR EL ESTADO	- Seguros sociales contributivos: . Primera etapa hasta 1936: Origen de la legislación social - Seguro de accidente (1900), Retiro obrero obligatorio (1919), Instituto nacional de previsión (1908), seguro de maternidad (1931), etc. . Segunda etapa: 1939-1966: - Previsión social obligatoria - Ley de Base de la Seguridad Social (1963) aplicada a partir de 1967 con dos sistemas: general y especial
SISTEMA UNIVERSAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	ETAPA DEMOGRÁTICA	ADMINISTRACIÓN ESTATAL	- Expansión del gasto público - Universalización de la seguridad social para los no contribuyentes - Ampliación de cobertura - Pactos de la Moncloa (1978) - Desde 1986: sucesivas etapas de ajuste, recuperación y austeridad

Fuente: WW.AA.

toda la población demandante. En segundo lugar, las necesidades derivadas de los nuevos grupos de población, en especial la atención a dos grandes colectivos, los que presentan problemas sociales (malos tratos, drogodependientes, etc), y aquel otro que la situación económica actual de los países desarrollados ha desencadenado, como es la protección, la integración social y laboral de los inmigrantes. En tercer lugar, no podemos olvidar aquellos grupos que tradicionalmente han estado presentes en este paquete de servicios públicos, algunos de ellos también en crecimiento ante el nuevo papel que asume la mujer en la sociedad (las guarderías infantiles) y la integración social de unos colectivos antes "casi" marginados (discapacitados).

De esta forma, los servicios públicos en la actualidad cobran un gran dinamismo económico: por un lado, constituye una de las partidas que más crecen dentro de los Presupuestos Generales del Estado, en España del 2000 al 2001 las prestaciones sociales fue la partida que más creció, un 13%; por otro lado, es uno de los sectores con crecimientos continuados de empleo puesto que la rama 85 de la EPA que incluye a los servicios sociales, es la tercera en términos de empleo.

Los servicios sociales suelen definirse como un conjunto de redes de seguridad que recogen a los ciudadanos cuando, por avatares de la vida más o menos imprevistos, caen de sus posiciones sociales a otras más precarias. Son tres las funciones básicas que realizan: la prevención de situaciones carenciales o conflictivas, la rehabilitación o promoción de personas o grupos en desventajas frente al resto de la sociedad y, los cuidados de alivio o mantenimiento.

El desarrollo de los servicios sociales en España difiere notablemente de la trayectoria seguida en otros países de nuestro entorno socio-cultural, con considerable retraso temporal y legislativo. Al igual que en la mayoría de países los antecedentes más remotos se inicia con las leyes de beneficencia en el S XIX pero no se constituirá en términos modernos hasta la década de los 80 del S. XX en paralelo a la consolidación del Estado del Bienestar, con posterioridad a la mayoría de países de nuestro entorno (Cuadro 2).

Los servicios sociales en España están compuestos por dos tipos de actuaciones: por un lado las prestaciones técnicas (equipamientos, programas y acciones); por otro lado las económicas (renta mínima de inserción, prestaciones individuales periódicas, prestaciones individuales no periódicas), aunque las leyes de servicios sociales han optado por dar preferencia a las primeras. Estos servicios para su concepción y materialización se marcan objetivos generales y específicos para los que poseen unos equipamientos y una estructura territorial determinada. Los objetivos generales son la asistencia, la prevención y la promoción social, mientras que los específicos se sintetizan en dos: facilitar el acceso de los servicios sociales a toda la población y prevenir y eliminar

CUADRO 2
EVOLUCIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

ETAPAS	FECHAS	CARACTERÍSTICAS
<p><i>ANTECEDENTES: PRESTACIONES DE CARÁCTER BENÉFICO-ASISTENCIAL</i></p>	<p>LEYES DE BENEFICIENCIAS DE 1849 DIRECCIÓN GENERAL DE BENEFICIENCIA Y ASISTENCIA SOCIAL, 1934 PRIMERA ESCUELA DE ASISTENTES SOCIALES EN BARCELONA, 1917</p>	<p>- Política social caracterizada por su falta de preparación y organización profesional, precariedad de medios, excesiva preocupación por el orden público</p> <p>- Creada para mujeres de clase media para ejercer su papel asistencial en fábricas y barrios obreros.</p> <p>- Movilizaciones obreras</p> <p>- Sección Social de Cáritas (1957), para generar acción social y superar la tradicional acción benéfica</p>
<p><i>ETAPA DE TRANSICIÓN</i></p>	<p>DÉCADA DE LOS CINCUENTA 1968</p>	<p>- Primer Congreso nacional en Barcelona: el término trabajo social sustituye al de asistencia social</p> <p>- Las necesidades sociales son abordadas desde principios democráticos. Pasos fundamentales para la configuración de los actuales Servicios Sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Bases de Régimen Local de 1985 • Se configuran los dos programas básicos presupuestarios: Pensiones y prestaciones no contributivas y Servicios Sociales • Se pone en marcha Planes Integrales para la Igualdad de Oportunidades
<p><i>ETAPA ACTUAL.</i></p>	<p>ETAPA DEMOCRÁTICA. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrollan medidas de participación ciudadana • Se inicia los Programas Europeos de Lucha contra la pobreza • Integración de la acción social en el Ministerio de Asuntos Sociales (1988) y creación dentro de él del Instituto Nacional de Servicios Sociales (Insero) • 1987: Descentralización de los Servicios Sociales y Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales

Fuente: WW.AA

las desigualdades sociales. Para dar respuesta a estas necesidades, el Sistema Público de Servicios Sociales, tiene por objeto garantizar, integrar y estructurar una serie de prestaciones (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento e inserción social). Asimismo para garantizar estas prestaciones posee una red de atención pública con equipamientos estructurados a dos niveles cada uno de ellos con unos objetivos concretos:

- El primer nivel de atención son los servicios sociales de atención primaria, gestionados por las corporaciones locales, intentan dar respuesta cercana a cualquier demanda o necesidad, reciben distintos nombres según la comunidad autónoma, habiéndose optado por la denominación de “*Comunitarios*” en la comunidad andaluza.
- El segundo nivel de atención son los servicios de atención especializada, siendo los que se organizan para colectivos o sectores específicos de la población con una atención dirigida al diagnóstico, tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficit sociales de las personas pertenecientes a dichos sectores.

Para que los servicios sociales lleven a cabo todas estas labores necesitan una demarcación territorial y unos equipamientos específicos. Las demarcaciones territoriales donde se presentan los servicios sociales se denominan Zonas de Trabajo Social que a su vez se subdividen en las denominadas Unidades de Trabajo que se reparten el ámbito de actuación del centro.

4. PLANES MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE MÁLAGA (PMSS)

La Constitución Española define la asistencia social como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. El desarrollo legislativo de la propia Constitución y la consolidación del denominado Estado de las Autonomías pusieron en marcha un proceso descentralizador que va acompañado con la promulgación desde 1982 por las diferentes autonomías de las leyes autonómicas de servicios sociales.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que la Comunidad Autónoma andaluza tiene competencia exclusiva en Asistencia y Servicios Sociales, asumiendo plena competencia en ellos desde 1988 a raíz de la promulgación de la “Ley Andaluza en Servicios Sociales”, aunque el proceso de creación de servicios sociales se inicia con anterioridad a esta fecha, fue en 1983 cuando la Dirección General de Servicios Sociales con objeto de llevar a cabo el programa del PSOE sobre esta materia, promovió la implantación de

los servicios Sociales Comunitarios, a través de una convocatoria de ayudas del FAS donde se introducía la subvención de este tipo de servicios (RUFINA BORREGO, A, MASSANA LLORENS M. 1988, 77-78).

A semejanza del nacional, el sistema público de Servicios Sociales en la Comunidad Andaluza se estructura en “Comunitarios” (SSC) y “Especializados” (SSE).

El Ayuntamiento de Málaga en relación a la desconcentración de los servicios sociales durante los años 1995 y 1996 creó las bases jurídicas para poder actuar en esta materia, teniendo como documento base la Ley 2/88, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía, de forma que a través de una serie de ordenanzas municipales reguló los principales sectores atendidos dentro de los servicios sociales. Todo ello culminaría en la creación por parte del área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas del “primer plan municipal de servicios sociales” y los planes sucesivos.

4.1. Estructuración y objetivos de los PMSS

El Área de Bienestar Social del Ayuntamiento malacitano ha llevado a cabo hasta el momento actual cuatro planes de servicios sociales, iniciando su andadura en 1996/97 con una cadencia de dos años (1998/99, 2000/01) nos encontramos en la actualidad con la ejecución del cuarto plan, mucho más ambicioso en su cometido y objetivos que los anteriores, con una periodificación de seis años (2002-2007).

El punto de partida es la “Planificación” que marca el desarrollo global de actuación tanto en la prevención como en el tratamiento de las distintas realidades sociales. La planificación se ha realizado teniendo en cuenta dos aspectos concretos: planificar desde los recursos como expresión de la simbiosis que debe presidir la asignación racional de los recursos existentes y, desde las necesidades en el sentido que el acento se pone más en las necesidades que crecen de manera exponencial con relación a los recursos. La “Metodología” seguida para su confección ha sido el *Diagnóstico* y la *Participación* para poder conocer la situación real de la ciudad de Málaga.

Las fuentes informativas en la que se ha basado el *Diagnóstico* han sido cuatro: el Plan de servicios sociales de Andalucía como instrumento de referencia, ampliándolo y concretándolo a la realidad de Málaga; - los estudios realizados por el propio Ayuntamiento; - el plan estratégico de Málaga (con 5 líneas estratégicas, 27 programas y 114 medidas) y ; - la normativa de la Unión Europea, especialmente se ha tenido en cuenta las recomendaciones del Libro Verde sobre Política social Europea y el Libro Blanco de Política Social.

Los indicadores utilizados para la realización de los planes se dividen en dos grupos, para los dos primeros planes sociales y la demarcación terri-

torial (ZTs y UTs) han sido fundamentalmente los sociodemográficos, atendiendo a aspectos tales como sexo, grupos de edad, número de hogares con especial referencia a los grupos de población más desfavorecidos (población dependiente), nivel de instrucción, y datos relativos al origen de la población. La especialización es la nota característica del tercer plan y en especial del cuarto, lo que se plasma en la ratio de indicadores utilizados, que pretenden ser eficaces para detectar las áreas y la población en situación o en riesgo de vulnerabilidad social.

El segundo pilar para la realización de los planes es *la participación* que pretende ser dinámica porque es un trabajo y esfuerzo que se desarrollará durante bastante tiempo y, dialéctica porque entran en juego al menos tres colectivos (administración, técnicos y la población). El primer nivel de participación corresponde al equipo de redacción que basándose en el diagnóstico y en los Planes sectoriales existentes realiza un primer borrador que es entregado a los responsables de los centros de servicios sociales comunitarios, para su estudio y aportación, de donde saldrá un segundo borrador que es enviado a lo que constituye el segundo nivel de participación, todas las Entidades públicas y privadas que forman el Consejo Municipal de servicios sociales, ONGs y Asociaciones sociales. Por último el tercer nivel de participación, es la realización de un tercer borrador con las propuestas realizadas que se aprobará en el Pleno del Consejo Municipal de Servicios Sociales, su presentación en la Comisión Informativa de Bienestar Social y su aprobación definitiva en el Pleno Municipal.

En cuanto a la demarcación territorial el punto de partida en el momento de realizarse el primer documento fue, por un lado, el Plan Concertado y el Plan de Servicios Sociales de Andalucía y, por otro lado, la distribución territorial municipal de los Seis Distritos de Málaga. Como consecuencia de ello se hizo una primera delimitación territorial que dividía la ciudad en 7 zonas de trabajo social (ZTs) estructuradas en 41 unidades de trabajo social (UTs), que prácticamente no tuvo plasmación real, puesto que inmediatamente en los Plenos de julio de 1995 se aprobó estructurar la ciudad en diez distritos municipales y se acuerda que cada distrito tenga un centro de Servicios sociales. A partir de este momento los centros de servicios sociales comunitarios se corresponden con los Distritos municipales de la ciudad, esto es diez ZTs incluyendo en la actualidad 43 UTs (Cuadro 3) que atiende a una población potencial de más de 500000 hab.. El análisis de esta demarcación permite hacer algunas consideraciones:

- En primer lugar se aprecia que desde su aprobación el número de ZTs ha permanecido inalterable en cuanto a número, no obstante, algunas han sufrido una pequeña reorganización territorial interna. En la su-

cesión de estos cuatro PSS 7 zonas han permanecido inalterable en cuanto a su demarcación territorial y denominación, son las zonas que a priori presenta una demarcación territorial muy consolidada y no incluye zonas especialmente problemáticas; las tres zonas restantes que afectan al oeste de la Capital y a la zona norte han experimentado reorganizaciones posteriores, en unos casos individualizándose algunos distritos internos por su especiales problemáticas, es el caso de la zona Palma-Palmilla que en un principio se incluía dentro de la zona norte; en otros casos se amplía su demarcación territorial, así sucede con la zona 9 (Carranque) que pasa a constituir la zona 6 denominada Cruz de Humilladero y la zona 10 del primer plan (Trinidad-Miraflores) que cambia semántica y territorialmente a lo largo de la ejecución de los planes (Bailén-Miraflores).

- En segundo lugar, hay que destacar la heterogeneidad en el tamaño de las zonas que oscilan entre una población de más de 100000 habitantes en Carretera de Cádiz a algo más de 15000 en Churriana y Campanillas, lo que le otorga a los servicios sociales diferencias en sus actuaciones.
- Por último hay que señalar que se trata de zonas diferentes, unas muy homogéneas y problemáticas, y otras con una población más heterogénea.

CUADRO 3 ZONAS DE TRABAJO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE MÁLAGA

ZTs INICIALES	POBLACIÓN	UTs	ZTs ACTUALES	POBLACIÓN	UTs
1: Centro	74696	7	1: Centro	85446	7
2: Este	41026	3	2: Este	63608	3
3: Ciud. Jardín	39528	2	3: Ciud. Jardín	38037	3
4: Norte	29575	4	4: Bailén-Miraflores	61649	5
5: Puerto-Torre	24336	2	5: Palma-Palmilla	27146	3
6: Campanillas	17595	2	6 :Cruz-Humilladero	93641	8
7: Churriana	12664	1	7: Ctra Cádiz	109759	9
8: Ctra Cádiz	116433	9	8: Churriana	17356	1
9: Carranque	87071	7	9: Campanillas	15899	2
10:Trinidad-Miraflores	88299	4	10: Puerto-Torre	38442	2
TOTAL	531223	41	TOTAL	547983	43

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

CUADRO 4

OBJETIVOS DE LOS PLANES I Y II DE SERVICIOS SOCIALES DE MÁLAGA

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<p>Partiendo de la responsabilidad pública, cubrir las demandas básicas de Servicios Sociales en la ciudad de Málaga, con la colaboración de toda la ciudadanía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar mecanismos de coordinación y niveles de intervención entre las diversas áreas de actuación. - Establecer un Convenio Marco integral de actuación con la Junta de Andalucía en materia de Servicios Sociales que abarque normas, equipamientos, subvenciones, centros, etc. - Impulsar la planificación, formación y la investigación social, como instrumentos metodológicos - Fomentar la participación social de la población y de las entidades públicas y privadas - Consolidar el Área de Bienestar social. - Promover y unificar programas, proyectos y recursos de prevención y tratamiento destinados a los distintos niveles de intervención - Intensificar los convenios de colaboración con las Asociaciones sin ánimo de lucro. - Proseguir ampliando la Red de Equipamientos comunitarios y específicos, así como la dotación de personal - Consolidar la implantación de las normativas que regulan las prestaciones, servicios y relaciones de estar con los ciudadanos - Cubrir necesidades básicas graves existentes en la capital, con la participación y colaboración de los ciudadanos - Consolidar el sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS)

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

El análisis somero de los cuatro planes de servicios sociales pone de manifiesto su evolución y madurez, lo cual se comprueba en la concreción de sus objetivos, en la ambición de sus metas, en el grado de especialización y en la progresión en el número de proyectos y programas planteados.

Un primer elemento indicativo de esta evolución se manifiesta en el cambio operado en el interior mismo del área encargada de ejecutar los planes, puesto que se ha producido una ampliación institucional, en los dos primeros planes la delegación encargada era exclusivamente el área de bienestar social y relaciones ciudadanas del municipio malacitano, mientras que en los dos últimos planes se amplía el campo al área de bienestar social de la mujer.

El segundo elemento de cambio se encuentra en los objetivos de los planes, tanto generales como particulares. En los objetivos generales existen notables diferencias entre los dos primeros planes y los dos últimos, pudiéndose agrupar para su análisis. Los dos primeros planes son de una formulación muy generalista, más el primero que el segundo, en cuanto que ambos trazan como objetivo la atención a la problemática social de todos los ciudadanos de la capital concretándose en 11 objetivos específicos, idénticos en ambos planes (Cuadro 4). Con estos objetivos se intenta establecer una adecuada relación entre necesidades y recursos, establecer una red precisa de programas de intervención y actividades estables que cubran las necesidades sociales desde una perspectiva de la acción social, lo que lleva consigo una necesaria articulación entre los profesionales, instituciones y agentes diversos.

Los planes tercero y cuarto presentan objetivos más concretos y ambiciosos que llegan a su máxima especialización en el cuarto plan, explicitándose desde el momento mismo de su denominación “Plan para la inclusión social”. Este interés por erradicar la realidad de las zonas y poblaciones más problemáticas de la ciudad, empieza a dibujarse tímidamente en el segundo plan cuando se incluye un análisis muy territorializado de las realidades sociales y pone en marcha planes especiales en los centros de servicios sociales comunitarios de cada distrito, a fin de hacer frente a las problemáticas más evidentes de cada uno de ellos. El tercer plan tiene como objetivo fundamental dar respuesta a la necesidades de integración, prevención, promoción y participación de determinados grupos de población (mujeres, menores, mayores, etc) por lo que, al igual que ocurrirá con el cuarto plan, se pone el acento en los grupos y sectores de población que presentan necesidades muy específicas, más que en la población genérica. La superespecialización del cuarto plan de servicios sociales se corresponde con el objetivo concreto de llevar a cabo medidas para la desaparición tanto a nivel local, estatal, como comunitario de la exclusión social, por lo tanto sus actuaciones atiende prioritariamente a los grupos de personas más vulnerables ante esta realidad. Este planteamiento se desarrolla a través de cuatro objetivos generales, desglosados respectivamente en dos, cuatro, diez y once objetivos específicos (Cuadro 5) que incluyen aspectos que no estaban contemplados en los dos primeros planes, como ha sido la movilización de todos los agentes donde se incluye acciones de cooperación internacional.

CUADRO 5

OBJETIVOS DE LOS PLANES III Y IV DE SERVICIOS SOCIALES DE MÁLAGA

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
TERCER PLAN DE SERVICIOS SOCIALES	
Dar respuesta a la necesidad de atención, integración, prevención y participación de la Mujer, Menores, Mayores, Discapacitados, Drogodependientes y afectados por el SIDA, Minorías Sociales y Personas sin Hogar, entre otros, así como prevenir o eliminar la discriminación por razón de sexo, o cualquier otra circunstancia personal o social; atender a la población general y promover la participación social en cada una de las actuaciones.	- Cubrir las demandas públicas de Servicios sociales en la ciudad de Málaga, con la colaboración de toda la ciudadanía.
	- Consolidar la Delegación de bienestar social, mujer y relaciones ciudadanas.
	- Impulsar la planificación, formación y la integración social.
	- Fomentar la participación social de la población, entidades públicas y privadas, voluntariado e iniciativa social
	- Intensificar los convenios de colaboración con las asociaciones ONG's sin ánimo de lucro que trabajan en esta temática.
	- Promover y unificar programas, proyectos y recursos de prevención y tratamiento destinados a los distintos niveles de intervención.
	- Ampliar la red de equipamientos comunitarios y específicos, así como la dotación de personal
	- Cubrir necesidades básicas graves, existentes en la capital, con la participación y colaboración de los ciudadano
	- Establecer un convenio marco integral de actuación con la Junta de Andalucía en materia de Servicios sociales.
	- Impulsar mecanismos de coordinación y niveles de intervención entre las diversas áreas de actuación de las diferentes Administraciones, así como promover la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, voluntariado, asociaciones e iniciativa social.
CUARTO PLAN DE SERVICIOS SOCIALES	
Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios	1.- Servicios sociales de atención primaria (estabilizar red de centros sociales, redefinir mapa de ZTS).2.- Coordinación y cooperación con los distintos sistemas de protección (empleo, vivienda, salud, garantía de ingresos)
Prevención de Riesgos de exclusión	1. Desarrollo comunitario. Planes territoriales en las zonas con especial problemática social.2. Medidas de apoyo a la familia 3. Educación en el Tiempo Libre. 4. Favorecer el acceso a nuevas tecnologías.
Actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables	1. Mayores desfavorecidos 2. Personas con discapacidad, excluidas o en riesgo de exclusión 3. Drogodependientes 4. Inmigrantes 5. Personas sin hogar.6. Población gitana excluida o en riesgo de exclusión.7. Infancia y familia desfavorecidas. 8. SIDA 9. Prostitución y Reclusos y exreclusos.10. Colectivos Gay-Lesbianas
Mobilización de todos los agentes	1. Coordinación institucional.2. Creación de una Comisión interáreas 3. Mejora del conocimiento de la situación de exclusión social 4. Participación en los programas de las personas excluidas o en riesgo 5. Potenciación y apoyo estratégico a las ONGs como agentes preactivos para la inclusión social.6. Mobilización del voluntariado social.7. Implicación de las empresas en los programas de inclusión social.8. Apoyo a la Cooperación internacional.9. Mejorar la formación y motivación de los profesionales.10. Sensibilización, difusión y debate sobre la exclusión social.11. Difusión de las buenas prácticas relativas a la inclusión social

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

El tercer aspecto que corrobora la evolución del trabajo social en Málaga es el incremento continuado en el número de acciones llevadas a cabo y el cambio en sus formas de planteamiento y elaboración (Cuadro 6). Se ha pasado de un total de 88 proyectos a casi 300 en el II Plan con en que se consolida definitivamente los servicios comunitarios en Málaga al aglutinar casi los 2/3 de los proyectos planteados, a partir de este momento en los dos planes siguientes, la consolidación del sector y el conocimiento de la realidad de la ciudad a través de la ejecución de los planes anteriores, explica que el acento se ponga en los grupos de población con problemáticas específicas cuyo tratamiento pertenece a los SSE.

CUADRO 6
NÚMERO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN LOS P.S.S.

Áreas actuación	I Plan		II Plan		III Plan		IV Plan	
	Programas	Proyectos	Programas	Proyectos	Programas	Proyectos	Programas	Proyectos
<i>S. Comunitarios</i>	4	12	15	175	16	68	14	45
<i>Servicios especializados</i>								
<i>Menores</i>		12	3	19	3	24	5	22
<i>Mayores</i>		4	2	14	3	26	4	20
<i>Mujer</i>		9	9	8	7			
<i>Discapitados</i>		7	3	17	7	23	5	19
<i>P.sin hogar</i>		6*		6*	2	10	2	13
<i>Drogodependientes</i>		8	2	11	5	32	4	36
<i>Minorías</i>		9		7	4	12	5	14
<i>Sida</i>		9		12	4	13	4	7
<i>Prostitución, reclusos y exrecl</i>							1	5
<i>T. S. especializ</i>		64	19	94	35	140	31	136
<i>Acción social</i>	3	12	1	12	3	28	5	29
TOTALS. S.	7	88	35	281	54	236	49	210

* Incluye tanto a población marginada como sin hogar

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

4.2. Programas y proyectos de los planes de servicios sociales

El desarrollo de los dos niveles de intervención de los servicios sociales –Comunitarios y Especializados– ha presentado distinto tratamiento en los diferentes PMSS. en lógica concordancia con la madurez de la acción social llevada a cabo en la ciudad de Málaga a través de los distintos documentos. De ellos se puede deducir que los dos primeros planes han prestado atención

prioritaria a la puesta en marcha y consolidación de los servicios sociales comunitarios, mientras que los dos últimos planes, en especial el cuarto, consolidado el punto de partida de la acción social, han puesto mayor énfasis en los servicios sociales especializados.

4.2.1. Servicios Sociales Comunitarios

La ley de Servicios Sociales de Andalucía de 4 de abril de 1988, define los Servicios Sociales Comunitarios como la estructura básica del sistema público de servicios sociales, siendo su finalidad el logro de unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente.

Al comparar estos servicios en los sucesivos planes se aprecian algunas diferencias. En objetivos y programas el segundo plan es el más ambicioso, maduro y estructurado en servicios comunitarios, puesto que el primero es el punto de arranque y parte de una situación excesivamente precaria en todos los aspectos (infraestructuras, actuaciones etc.), mientras que los dos últimos planes optan por los servicios especializados, conscientes de la autonomía y madurez alcanzada por los primeros en los planes precedentes. Si de alguna forma se puede calificar el primer plan es de académico y ortodoxo al ceñirse estrictamente, tanto en objetivos como en medidas y programas, a lo que la literatura y la legislación han ido marcando como campos de la acción social. El segundo plan es más ambicioso, superando el marco convencional puesto que los objetivos tienen dos prioridades, atender las necesidades de la población, y mejorar la estructura y el funcionamiento futuro de los servicios comunitarios (Cuadro 7).

En el tercer y cuarto plan, debido a que estos servicios ya han conseguido arraigarse en la sociedad, y al ser sus objetivos más especializados y sectoriales, la mayor parte de proyectos se dirigen hacia colectivos o grupos específicos de población, pertenecientes al marco de actuación de los servicios especializados. El tercer plan presta especial interés a los menores, mayores, mujeres y familia, en tanto que el cuarto plan circunscribe su actuación a las personas o colectivos especialmente vulnerables y a los más desfavorecidos.

El primer plan de servicios sociales de Málaga se ciñe estrictamente a desarrollar estos cuatro programas mediante 12 proyectos, siendo los programas dos y tres los que aglutinan mayor número (4 y 5 respectivamente), mientras que el primero posee el menor número (un solo proyecto), quedando dos proyectos para el programa cuarto. Los programas van destinados bien a toda la población de todos los distritos o, a población específica que se encuentren en situaciones determinadas en base a una serie de indicadores de evaluación, asimismo la mayor parte de los programas cuentan con una amplia gama de enti-

CUADRO 7 OBJETIVOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

I PLAN	
Promoción y desarrollo pleno de los individuos, grupos y comunidades.	Elaboración de un nuevo Mapa de Zonas de Trabajo Social
Fomento del asociacionismo	Estudio-Diagnóstico de estas nuevas zonas
Establecimiento de vías de coordinación entre organismo	
II PLAN	
Potenciar programas y proyectos Marcos en las nuevas ZTs que homogeneicen las actuaciones y los recursos sociales en toda la ciudad. Priorizando algunos proyectos: - Mantener al individuo en su ámbito familiar - Potenciar y mejorar la calidad de la Información social - Promover desde los centros de Servicios Sociales, la cooperación, coordinación y participación social - Promover la participación-,coordinación de los demás sistemas de Bienestar Social (Sanidad, educación)	Realización de un estudio de necesidades Socio-Familiares en algunas barriadas con índices de necesidades sociales muy elevados
	Realización de un estudio por distrito sobre las necesidades del Servicios de Ayuda a Domicilio
	Realización de un estudio de los Equipamientos Sociales (públicos y privados)
	Propulsar la realización de una experiencia piloto en un distrito de Málaga, sobre la intervención socio sanitaria a domicilio
Implantar internamente la homogeneización de una Metodología Básica de los centros de servicios sociales comunitarios	Potenciar y facilitar nuevos recursos en cada uno de los centros
III PLAN	IV PLAN
Prevenir y eliminar las desigualdades sociales provocadas por el desconocimiento de los recursos sociales y las dificultades de acceso a los mismos.	Prevenir y eliminar las desigualdades sociales por el desconocimiento de los recursos sociales y las dificultades de acceso a los mismos.
Valorar la demanda de los ciudadanos e informarlos y orientarlos a los recursos más adecuados	Detección y análisis de los problemas de la población con objeto de mejorar la planificación y evaluación
Conocer de manera sistemática los recursos y necesidades de la zona	Estabilizar la estructura de la Red de Centros de Servicios Sociales Comunitarios
Promover la participación comunitaria	Garantizar que las prestaciones básicas adquieran un verdadero nivel de protección
Atender las demandas de información sin listas de espera	Promover las condiciones de calidad en la gestión de los Centros, Servicios y Prestaciones
Actualizar el catálogo de recursos de la ZTs	Promover la participación de los Agentes sociales y Organizaciones Comunitarias
Coordinar las UTs con las ONG´s	

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

CUADRO 8
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LOS PLANES DE S. SOCIALES

I PLAN		II PLAN	
A.- PROGRAMA MARCOS SERVICIOS COMUNITARIOS		A.- PROGRAMA MARCOS SERVICIOS COMUNITARIOS	
<i>PROGRAMAS</i>	<i>PROYECTOS</i>	<i>PROGRAMAS</i>	<i>PROYECTOS</i>
- Trabajo social de zona	-Inforamción, valoración, orientación	- Trabajo social de zona	- Información y canalización de la demanda social. - Información, valoración y orientación - Diagnóstico social de zona - Difusión documental de los servicios sociales de zona
- Familia y convivencia	-Alternativa a la convivencia, alojamiento - Ayuda a domicilio - Educación familiar - Tratamiento y apoyo familiar	- Familia y convivencia	- Tratamiento y apoyo familiar - Alternativa a la convivencia. - Ayuda a domicilio
-Inserción social y prevención marginación	Ocio, tiempo libre - Estudio, investigación y absentismo escolar - Talleres -Encuentros juveniles - Ludoteca	-Inserción social y prevención marginación	- Escolarización y absentismo escolar - Ocio y tiempo libre - Talleres y prevención de la marginación
-Participación y cooperación social	- Información y asesoramiento a asociaciones y grupos - Proyecto de asociacionismo	-Participación y cooperación social	- Información y asesoramiento a grupos - Asociacionismo - Captación de voluntariado
<i>B.-PLAN DE ACTUACIONES INTERNAS (Sólo II Plan)</i>			
Planes de centro Reestructuración mapa de servicios sociales Normativas comunitarias		Formación profesional Transmisión información sobre servicios sociales a los centros. Homogeneización del trabajo en los centros	
<i>C.- PLANES ESPECIALES (Sólo II Plan)</i>			
Alquiler de vivienda Plan las Cuevas y Pelusa Finca el Caballo García Grana-Los Palomares Los Asperones		Actuación Casco Histórico El Palo Las Castañetas La Corta-Monte Pavero Exclusión social	
<i>D.- PLAN DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES (Sólo II Plan)</i>			

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

dades colaboradoras para su realización que van desde ONGs (Cáritas, Cruz Roja), a organismos e instituciones públicas y privadas según las necesidades de cada programa (guarderías, juzgado de menores, residencias tercera edad, diputación provincial, centros de salud, centro de la mujer ect). Por último, en algunos programas se diseña un glosario de actividades a llevar a cabo.

El segundo plan en relación a sus más amplias aspiraciones organiza en cuatro grandes campos la actuación de los SSC. Lo primero a destacar es que mantiene el programa Marco Servicios Sociales Comunitarios que es el mismo desarrollado en el primer plan a través de 4 programas y 13 proyectos con una distribución bastante equilibrada entre los programas, puesto que a excepción del programa de trabajo social de zona que incluye cuatro proyectos, los restantes programas se organizan con tres proyectos cada uno. El segundo aspecto a destacar y que diferencia este plan del anterior, es que incluye tres campos de acción que no se contemplaban en el primero: plan de actuaciones internas en servicios sociales comunitarios con seis proyectos destinados a mejorar el funcionamiento de los servicios; planes especiales integrados por seis subplanes que pretenden mejorar el funcionamiento interno de los servicios sociales y; un plan de centros de servicios sociales que incluyen planes específicos para cada una de las zonas de servicios sociales, con el fin de cubrir el objetivo de un diagnóstico y mejor conocimiento de cada una de estas áreas (Cuadro 8) aspecto que ha sido esencial para el planteamiento de acciones especializadas en los planes posteriores.

En el tercer y cuarto planes los servicios primarios mantiene al igual que los anteriores el programa Trabajo social de zona, pero mientras en el tercer plan engloba cinco proyectos, en el cuarto sólo dos (Cuadro 9), el objetivo de prevención, marginación e inserción social se desarrolla en el III Plan a través de 1 programa y 10 proyectos y se concreta y complementa en el cuarto plan con el riesgo de exclusión social incluyendo 4 programas y 43 proyectos, caracterizados por su mayor implicación y compromiso social al contemplar necesidades específicas de la población de las distintas áreas de la ciudad.

CUADRO 9
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LOS PLANES DE SERVICIOS SOCIALES

TERCER PLAN SERVICIOS SOCIALES		CUARTO PLAN SERVICIOS SOCIALES	
<i>PROGRAMAS</i>	<i>PROYECTOS</i>	<i>PROGRAMAS Y OBJETIVOS</i>	<i>PROYECTOS</i>
Trabajo social de zona	1. Información, valoración, orientación, 2. Intervención comunitaria 3. Intervención social y comunitaria (Plan especial Bda de La Corta) 4. Aprendiendo a convivir (Plan especial Bda Las Castañetas) 5. Conoce a tu vecino (Plan especial Bda Las Castañetas)	Trabajo social de zona	1- Información, valoración y orientación 2 Diagnóstico social de Zona
Prevención marginación e inserción social	1. Educación en tiempo libre 2. Talleres de prevención e inserción social 3. Animación a la Lecto-escritura (Bda Corta) 4. P. de intervención individual/grupal con adolescentes en situación de riesgo (P.E. Bda. Las Castañetas) 5. P.: Taller de bicicletas (P.E. Bda. El Cónsul) 6. P.: Taller de Deportes (P.E. Bda. El Cónsul) 7. :Educación para la inserción laboral (P.E. Bda. El Cónsul) 8. Ocio y tiempo libre (P.E. Bda. Los Asperones) 9. Promoción del Ocio y el Tiempo libre “campamentos urbanos” 10. Promoción del Ocio y el tiempo libre “campamentos rurales” 11. Mediación escolar 12. Plan para zona con necesidades de transformación social. Club Juveniles.	Prevención de riesgo de exclusión	1. Planes territoriales en las zonas con especial problemática social: (7 programas y 32 proyectos) Plan director de bienestar social para el distrito centro, Programas de intervención social en la barriada de la Corta, Programa de intervención social en la Barriada de García Grana-Palomares, Programa de intervención con familias exchabolistas, Programa de Intervención social en la Barriada de Castañetas, Programa de Intervención en Asperones); P. Educación para la salud 2. P. Apoyo e Intervención familiar (4 proyectos) 3. P. Educación en el tiempo libre. (3 proyectos) 4. Prestaciones económicas complementarias(4 proyectos)

Fuente: PMSS. Málaga. Elb. propia

4.2.2. Los servicios especializados

La normativa legal que regula los planes de bienestar social contempla que éstos se complementen con las acciones dirigidas a los Servicios Sociales Especializados, éstos son servicios dirigidos a determinados grupos de población (mayores, menores, mujeres), o colectivos con problemáticas o necesidades específicas (marginados sin hogar, drogodependientes, ludópata, minorías sociales, discapacitados, afectados por VIH).

Al igual que ha ocurrido en los servicios de nivel primario, en éstos a lo largo de los distintos planes se ha producido una notable evolución siendo su tratamiento en los últimos planes muy específico, con programas especiales para las áreas y grupos de población más necesitadas y con riesgos de exclusión.

Una somera ojeada a los cuadros 10 y 11 nos permite ratificar el planteamiento anterior, apreciándose que la madurez alcanzada en este grupo de servicios ha sido incluso mayor que la realizada a nivel de servicios comunitarios, presumiblemente porque en los dos primeros planes quedaron bastante bien perfilados, pudiéndose decir que en los dos últimos constituían su razón de ser, prioridad que tímidamente empezó a vislumbrarse en el segundo plan al incluir, dentro del marco de los servicios comunitarios, proyectos para áreas especiales.

El desarrollo y análisis de los dos primeros planes ayudaron a un conocimiento exhaustivo de la realidad social de los distintos distritos malagueños, lo que puso de manifiesto que existían en la ciudad de Málaga varios núcleos urbanos que requerían una atención singular, unos por concentrar un importante volumen de población que presentan indicadores claros de marginación y exclusión social, junto a deficiencias en infraestructuras y equipamientos; otros por su situación en zonas de extrarradio con problemas de aislamiento y; por último la existencia de algunos núcleos con infraviviendas. Por tales motivos el III plan intenta atacar estos problemas mediante planes especiales en distintas zonas de la ciudad además de dar respuesta a los grupos con necesidades de integración. El cuarto plan es aún más específico al designar como objetivo prioritario la inclusión social, estrategia que se enmarca dentro de la política propuesta por la Unión Europea que, en sus consejos Europeos de Lisboa y Feira en junio de 2000, emplaza a los Estados miembros a promover acciones en materia de empleo, innovación, reforma económica y cohesión social como estrategias para reducir los riesgos de exclusión social y pobreza.

El primer plan desarrolla la acción de los servicios especializados mediante 64 programas, dirigidos a tres grupos de población y a cinco grupos en situaciones o con necesidades especiales (Cuadros 6 y 10). Son los grupos de los menores y las mujeres los que absorben la mayor parte de programas y proyectos, si bien hay que puntualizar que en este plan como en los siguientes, la

CUADRO 10
SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS. MÁLAGA

I PLAN		II Plan
Áreas actuación	Proyectos	Programas y Proyectos
	<i>Por grupos de población</i>	
Mayores	<p>1. Cooperación social entre mayores. - Ocio y animación sociocultural 2. Oficina del mayor - Alojamiento alternativo</p>	<p>1- Esparcimiento (Semana del mayor, Talleres, Día del mayor, Los mayores en la feria).2- Atención sociosanitaria a personas dependientes, Pisos tutelados, Centro de acogida, Coordinación sociosanitaria, centro gerontológico).3. Cooperación social (Estudio necesidades mayores, Taller formación, Intercambio generacionales, ventanilla del mayor, Transporte público, Comisión pro-derechos, ningún mayor solo)</p>
Menores	<p>1 Participación infantil. 2.Comisión del menor 3. Escolarización 4. Difusión de derecho menor 5.Muestra escolar de expresión y comunicación 6. Absentismo escolar 7.Jornadas sobre la infancia 8. Formación específica 9 Comisión interárea 10. Acogida temporal 11. Protección familias y menores con riesgo 12. Desinstitucionalización menores</p>	<p>1.- Protección a la infancia (adecuación recursos-necesidades, formación profesionales, absentismo escolar, centro primera acogida infantil, escuela infantil, Convención con otras instituciones.2.- Participación y promoción infantil (Solidaridad internacional, información infantil, Día derechos infancia, consejo municipal niños/as, plenos infantiles, educación para solidaridad, defensores infancia, difusión ley andaluz del menor)</p>
Mujer	<p>1 Creación consejo municipal mujer 2. Guía municipal de recursos para mujer 3. Alojamiento alternativo 4. Premios anuales de investigación 5. Fomentar los servicios de día 6. Apoyo a la mujer inmigrante 7. Ocio y tiempo libre 8. Realizar muestras y exposiciones 9. Uso del lenguaje y las actitudes sexistas 10. Coeducación complementaria a LOGSE.</p>	<p>1 - Información , 2 Participación social y apoyo a colectivos 3- Preformación . 4 Coeducación y sensibilización, 5- Empleo, 6.- Investigación social, 7.- Agentes para la igualdad. 8.- Recursos para mujeres en especiales dificultades.</p>

CUADRO 10
SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS. MÁLAGA

	<i>Por situaciones o necesidades especiales</i>	<i>Por situaciones o necesidades especiales</i>
Discapacitados	1. Capacitación profesional y formación ocupacional 2. Día del discapacitado 3. Feria de productos 4. Prevención de riesgo 5. Deportes 6. Bono-Taxi 7. Comisión de discapacitados.	1- Información y prevención (Estudios de percepción, información sensibilización, información especializada y asesoramiento, información a profesionales, prevención sanitaria, uno más en la escuela), 2.- Integración y formación laboral (formación, muestra artesanal, habilidades preformativas y prelaborales, eliminación barreras, ciudad accesible, bono-taxi, eliminación barreras comunicación) 3- Integración comunitaria (ocio y tiempo libre, deportes, participación social, acompañamiento social)
Drogodependientes -ludopatía	1 Prevención en el medio comunitario, en el medio escolar y laboral. 2. Formación 3. Incorporación social 4. Información y sensibilización social 5. Convivencia Asociativa 6. Conductas aditivas en el municipio	1- Prevención 2- Incorporación social 3- Información y sensibilización, 4- Formación 5. Investigación y evaluación
Marginados sin hogar	1. Proyecto de formación 3 Iniciativa laboral 3. Sensibilización sobre el problema 4. Centro de día 5. Alojamiento alternativo 6. Proyecto Urban	1- Equipamientos básicos (Centro día transeúntes, Pisos asistidos, Centro acogida de media estancia, para crónicos, para MSH) 2- Prevención mendicidad y sensibilización (Unidad calle para prevención mendicidad, Campaña prevención, Sensibilización sobre problemáticas marginados sin hogar, servicio socio jurídico, centro de acogida, estudio sobre enfermos mentales con problemas transeúnticos)
Minorías sociales	1. Campaña de Sensibilización 2. Proyecto sobre cultura 3. Conocer la ciudad 4. Coordinación institucional 5. Apoyo financiero a asociaciones y grupos 6. Día internacional 7. Información a inmigrantes y apoyo social 8. Escolarización infantil gitana 9. Asociación entre la población gitana	1. Campaña sensibilización 2. Coordinación institucional 3. Apoyo Técnico y financiero. 3. Talleres interculturales, 4- Aula cultura gitana, 5. Día de cada uno de los subsectores, 5. Asesoramiento
Sida	1 Campaña de difusión 2. Formación de Voluntariado 3. Capacitación profesional 4. Coordinación institucional 5. Apoyo financiero a grupos y asociaciones 6. Día mundial del sida 7. Prevención 8. Atención psicosocial 9. Talleres de yoga.	1.- Campaña difusión y prevención, 2.- Formación voluntariado, 3. Capacitación profesional, 4.- Apoyo asociaciones y grupos autoayuda, 5.- Día mundial sida, 6. Centro de día, 7- Sexualidad, sida y sexo más seguro, 8- Prevención, orientación y apoyo 9. Promoción de agentes de salud dirigidos a la prostitución, 10. Casa de acogida, 11. Relaciones internacionales.

metodología seguida para plantear las actuaciones en el grupo de las mujeres presenta un tratamiento diferenciado del resto de los grupos al no organizarse de forma habitual –programas y proyectos-, sino a través de objetivos en los que se marcan unos límites que se conseguirán con un conjunto de actuaciones. En cuanto a los grupos de población con problemáticas especiales son las minorías sociales y la población con Sida los que aglutinan el mayor número de proyectos, nueve en cada caso, seguidos por el grupo de drogodependientes con ocho y los discapacitados y marginados sociales con siete y seis proyectos respectivamente.

El contenido más ambicioso del segundo plan se aprecia en el número de proyectos, 94, que duplica holgadamente al del primero, además la forma en la que se organizan también presenta ciertas diferencias en aras a la mayor operatividad de las acciones, puesto que la mayor parte de estos proyectos se organizan a través de programas específicos, 19, incluidos dentro de los grandes programas genéricos, estructura que continuará en los planes posteriores. En este tercer plan, escapan de este planteamiento los grupos de drogodependientes, minorías sociales, sida y el de la mujer que continua con la metodología organizativa iniciada en el I plan aunque con un tratamiento más pormenorizado puesto que junto a cada objetivo con su correspondiente plan de actuaciones, añade ocho programas básicos a través de los cuales se materializan los objetivos y actuaciones.

En estos dos planes de servicios la mujer ha sido uno de los grupos de población que ha presentado un tratamiento más amplio, quizás porque mientras que en otros colectivos (menores, mayores), ha existido desde tiempo un conocimiento totalmente explícito de sus realidades fundamentales y llegaba a este momento con cierto bagaje en cuanto a instituciones y normativas, a pesar de que en la actualidad hay que reforzar las actuaciones al ser la realidad social diferente, en cambio el reconocimiento explícito de toda la problemática que sufre la mujer ha sido más reciente y la trayectoria seguida había sido muy laxa en cuanto a medidas y recursos, por lo que ya en el primer plan social hay que partir casi de la nada. Junto a este grupo, en estos planes de partida otro colectivo sobre el que se ha incidido con especial atención ha sido el de mayores, aunque el índice de envejecimiento de la ciudad de Málaga se sitúa algo por debajo de la media nacional, aconseja desarrollar programas de detección, prevención, atención, promoción y participación, así como instituciones especializadas. Dentro de los grupos de población en situaciones especiales destacar el avance que se ha producido en el sector de discapacitados, en el que ha crecido considerablemente el número, variedad y tipología de proyectos a los que pueden acceder, con 17 proyectos se sitúa en segundo lugar tras el grupo de los mayores. En general en todos los grupos de población atendida se ha aumentado el número de proyectos entre los dos planes sociales, a excepción de las minorías sociales

que ha pasado de 9 a 7; en cuanto a los grupos en los que más han crecido el número de proyectos ha sido el área de mayores que casi se ha triplicado y los de discapacitado y marginados sociales que se han duplicado.

En el tercer y cuarto P.S.S. los servicios especializados ocupan casi las $\frac{3}{4}$ partes de los contenidos de los planes, con un total de 66 programas y 276 proyectos (Cuadro 6). Se trata de un desglose de actividades que trata de cumplir con los objetivos específicos marcados, aunque la mimesis objetivos-acciones es mayor en el cuarto plan. La mayor parte de estas acciones y proyectos poseen un alto grado de territorialización, van dirigidos a las zonas especialmente conflictivas del municipio (Bda La Corta, Los Asperones, Las Castañetas, García-Grana, etc.), incluyéndose en ambos planes apartados específicos en esta línea: en el tercero las acciones se integran bajo la denominación de “Prevención de la marginación e inserción social” y se desarrollan en 10 proyectos en las distintas áreas con problemática especial de la ciudad (3 para La Corta, 2 en los Asperones y Las Castañetas, uno para el consul y dos de carácter general); en el cuarto el riesgo de exclusión se resuelve en siete programas, enfocados a los mismos sectores de la ciudad de Málaga, pero que luego se plasman en distintos proyectos para cada una de estas barriadas: dos para la zona centro; 9 para La Corta; 5 para García Grana-Los Palomares; Las Castañetas y Asperones, además de cuatro proyectos en el programa de intervención con familias exchabolistas (Cuadro 11).

Sobre las áreas de actuación por grupos de población en general no se ha producido cambios desde el primer momento, si bien hay que apuntar que el grupo de las mujeres que se contempla en el tercer plan con siete programas, no se incluye en el cuarto, presumiblemente por el grado de consolidación alcanzado por el área de la mujer del Ayuntamiento malacitano que ha permitido una individualización de las acciones. En estos dos planes son los grupos de menores, mayores y discapacitados los que asuman el protagonismo por el número de proyectos y programas que integran, todos ellos han superado la veintena de proyectos, en cuanto a programas ha sido el sector de los discapacitados el que consiga la primera posición, que con 7 y 5 programas respectivamente duplica los otros grupos de población (Cuadro 6). En el contenido de los proyectos cobra especial atención las acciones dirigidas al esparcimiento, prevención y acogida en el grupo de mayores; mejora de la accesibilidad, sensibilización social, formación e integración socio laboral e información en el grupo de discapacitados; y en el de menores cobra importancia la prevención de la marginación e inserción social, así como la formación y el absentismo escolar.

Han sido las áreas de población con necesidades especiales las más atendidas en estos dos planes con especial definición en el cuarto que lo individualiza, una vez más, de su antecesor y del resto en general. Las principales diferencias entre el tercero y el cuarto plan son:

- El grupo de menores del tercer plan pasa a denominarse Infancia y familia desfavorecida en el cuarto con 3 programas, 24 proyectos y 5 programas y 22 proyectos respectivamente.
- En el tercer plan existe un grupo denominado minorías sociales que engloba a gitanos, homosexuales e inmigrantes, que sin embargo se convierten en sectores específicos en el cuarto plan.
- El grupo de drogodependencias y ludopatía del tercer plan pasa a denominarse Drogodependientes en el cuarto, aunque incluye las dos dependencias.
- En el cuarto plan aparece por primera vez diferenciado el sector de Prostitución, reclusos y exreclusos, para el que se redacta un programa con cinco proyectos.
- Por último, en el tercer plan aparece por primera vez acciones dirigidas a la Cooperación internacional que se desarrolla con un proyecto, que en el caso del cuarto plan se convierte en un programa dentro del cuarto objetivo (Cuadro 11).

Un análisis de los grupos de población más vulnerables señala que han sido el de las minorías sociales y el de la población sin hogar los más problemáticos por el número de proyectos adjudicados (Cuadro 11): para las minorías sociales en el tercer plan se plantearon cuatro programas (Campañas de sensibilización, Apoyo financiero y técnico a las asociaciones y grupos de autoayuda, Coordinación institucional etc) con 12 proyectos que en el IV Plan pasan a 10; las personas sin hogar, con 10 y 13 proyectos respectivamente, con bastantes similitudes. En el caso del tercer plan: Programa de Equipamientos básicos y de Actuación en otros grupos con graves problemas sociales, y en el cuarto plan Programa de centro de acogida municipal, y Programa de intervención para las personas sin hogar, con proyectos comunes como Banco de alimento, mediador intercultural, etc. Con respecto a la población con SIDA ha descendido el número de proyectos pasando de 13 a 7 entre ambos planes. Por último no podemos olvidar una importante contribución del cuarto plan y es que individualiza unos colectivos con muy específica problemática, como es la población inmigrante para la que se ha previsto tres programas con un total de 9 proyectos (Prevención, Coordinación institucional y programa asistencial) y, la población gitana y el colectivo de gay-lesbianas con un programa cada uno y tres y dos proyectos respectivamente.

Los planes de servicios sociales se completan junto a apartados destinados al personal, fuentes de seguimiento, entidades colaboradoras, etc, con un apartado relativo a la acción social en el que se incluye los consejos municipales de servicios sociales, las comisiones sectoriales que han actuado y lo que es más importante la participación social y el voluntariado. A lo largo de los

CUADRO 11
SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS. MÁLAGA

III PLAN		IV PLAN	
Por grupos de población		Por grupos de población	
Áreas	Proyectos	Áreas	Programas y Proyectos
Menores	1. Programa de protección a la infancia (4 proyectos).2. Programa de prevención de la marginación e inserción social (13 Proyectos).3. Programa de Promoción de la infancia (7 Proyectos: solidaridad internacional).	Infancia y familia desfavorecidas	1. Programa de promoción de la participación infantil (4 Proyectos) 2. Programa de Prevención y apoyo a la familia (8 Proyectos).3. Programa de Promoción y colaboración con asociaciones de Iniciativa social (4 Proyectos) 4. Programa de Formación e Investigación (2 Proyectos).5. Programa Escuela Infantil (4 Proyectos)
Mayores	1. Programa de atención socio-sanitaria a personas dependientes (9 Proyectos) .2. Programa de esparcimiento dirigido al colectivo de mayores. Actuaciones preventivo-terapéuticas. (9 Proyectos) 3. Programa de cooperación social (8 Proyectos))	Mayores desfavorecidos	1. Programa de Promoción del Mayor (6 Proyectos). 2. Programa de Prevención y Apoyo al Mayor (5 Proyectos) .3. Programa de Esparcimiento (5 Proyectos) 4. Centro municipal de Acogida de Mayores; P. Pisos tutelados de mayores (4 Proyectos).
Mujeres	1. Programa de empleo e independencia económica;.2. Programa de Educación ocio y cultura .3. Programa de salud integral y medio ambiental.4. Programa de conciliación de la vida laboral y familiar .5. Programa de investigación y publicidad 8.1.4.6. Programa de cooperación y asociacionismo.7. Programa de Violencia y recursos para mujeres en especiales dificultades		
Por situaciones o necesidades especiales		Por situaciones o necesidades especiales	
Personas con discapacidad	1. Programa de Investigación social (2 Proyectos)2. Programa de Accesibilidad (5 Proyectos)3. Programa de Ocio y Tiempo libre (2 Proyectos) .4. Programa de Promoción socio-laboral (5 Proyectos) 5. Programa de Información (3 Proyectos)6. Programa de Formación (2 Proyectos)7. Programa de Sensibilización (4 Proyectos).	Personas con discapacidad	1. Programa de Accesibilidad (5 Proyectos) 2. Programa de Ocio y tiempo libre (2 Proyectos) 3. Programa de Promoción socio-laboral (5 Proyectos) 4. Programa de información (3 Proyectos) 5. Programa de Sensibilización (4 Proyectos):

CUADRO 11
SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS. MÁLAGA

<i>Por situaciones o necesidades especiales</i>		<i>Por situaciones o necesidades especiales</i>	
Minorías sociales	1. Programa de campañas de sensibilización (4 Proyectos) 2. Programa de Celebración del día de cada uno de los subsectores (3 Proyectos).3. Programa de apoyo técnico y financiero a asociaciones y grupos de autoayuda (3 Proyectos) 4 Programa de Coordinación institucional (2 Proyectos).	Minorías sociales	Prostitución y Reclusos y exreclusos: 1. Programa de Prostitución en Málaga (5 Proyectos) .2 Proyecto: Pisos tutelados o asistidos para exreclusos enfermos de SIDA Colectivos Gay-Lesbianas: 1. Programa de Prevención ante la intolerancia (2 Proyectos) Inmigrantes 1. Programa de Prevención (3 Proyectos)2. Programa de Coordinación institucional (1 Proyecto) 3. Programa asistencial (5 Proyectos) Población gitana 1. Programa de Prevención, para la población en general (3 Proyectos)
Drogodependientes 1	1. Programa de prevención (6 Proyectos).2. Programa de incorporación social (10 Proyectos).3. Programa de información y sensibilización (8 Proyectos); Atención directa: Alcohol y tradición , una mala combinación; Concurso 4. Programa de formación (5 Proyectos. 5. Programa de Investigación y evaluación (3 Proyectos)	Drogodependientes	1. Programa de prevención (16 Proyectos). 2. Programa de Incorporación social (8 Proyectos) 3. Programa de Información y sensibilización (7 Proyectos) 4. Programa de Formación, Evaluación e Investigación (5 Proyectos)
Personas sin hogar	1. Programa de Equipamientos básicos para personas sin hogar en la ciudad de Málaga (3 Proyectos).2. Programa de actuación en otros grupos con graves problemas sociales (7 Proyectos).	Personas sin hogar	1. Programa de centro de acogida municipal (9 Proyectos) 2. Programa de intervención para personas sin hogar (4 Proyectos);
SIDA	1. Programa de difusión e información (2 Proyectos) .2. Programa de Acogida (2 Proyectos) 3. Programa de formación (4 Proyectos) 4. Programa de centro de día (1 Proyecto) .	SIDA	1. Programa de Información y Difusión (2 Proyectos: Difusión y prevención; Días mundial del SIDA, 1 etc.) 2. Programa de acogida (2 Proyectos)
Movilización social	. Cooperación internacional al desarrollo (0,7%) (1 Proyecto).	Movilización social	1. Programa Cooperación social (2 Proyectos) 2. Programa de participación social (3 Proyectos) 3. Programa de promoción del voluntariado (11 Proyectos) 4. Programa de promoción y cooperación (12 Proyectos). 5. Programa de apoyo a la cooperación internacional (1 Proyecto)

Fuente: Planes de servicios sociales. Ayuntamiento de Málaga

cuatro planes, en el área de participación social se han diseñado 3 programas que incluyen 40 proyectos relativos a crear una base de registro, formación ciudadana, incentivar el asociacionismo, asesoramiento, estudios etc. Igualmente para el voluntariado se han desarrollado 8 grandes programas con otros 40 proyectos relativos a promover la solidaridad, a la formación, a la investigación, la evaluación, promoción, formación, captación, e integración.

5. CONCLUSIONES

Las reflexiones finales que plantea el análisis de los distintos documentos sociales elaborados por el Ayuntamiento de Málaga ponen de manifiesto el paulatino reconocimiento y asunción de la problemática social de la capital y un claro interés por su erradicación. Este planteamiento se aprecia en la madurez paulatina de las acciones sociales a lo largo de los diferentes planes, no sólo en número de proyectos, sino en objetivos y especialmente en el tratamiento individualizado al que se ha llegado al aplicar los instrumentos en ámbitos territoriales problemáticos y a grupos de población específica (población excluida o con riesgo de exclusión).

Cuantitativamente la evolución dada en los planes sociales se aprecia al haber multiplicado por 7 el número de programas y triplicado el número de proyectos. La evolución cualitativa se refrenda al alcanzarse una progresiva consolidación y especificidad de los objetivos marcados, pasándose de unos muy genéricos que abarcaba casi por igual a todo el territorio y a toda la población, propios de los inicios de la acción social (I y II Planes), a otros bastantes individualizados tanto territorial como demográficamente en cuanto que se actúa a través de programas específicos en las barriadas, a priori, con mayores riesgos de marginación y exclusión (Palma-Palmilla, Las Castañeta, La Corta, etc) y sobre sectores de población específicos (población gitana, inmigrantes, colectivos gay-lesbiana, reclusos y exreclusos etc). Como primera conclusión podemos señalar que los planes de servicios sociales han pasado de ser planes predominantemente comunitarios y genéricos a planes especializados e individualizados, de forma que los SSC han pasado de absorber algo más de la mitad de los proyectos y programas a quedarse por debajo de la mitad a favor de los SSE..

El análisis de los 4 PMSS permite dilucidar los grupos y sectores de población más vulnerables, al menos por el número de acciones que se les adjudican. En esta línea los grupos de población más beneficiados han sido el grupo de los menores con 77 proyectos (9,5% del total), seguido por los mayores con 64 y el grupo de mujeres con 24. Dentro de los grupos con necesidades especiales han sido los programas dirigidos a la población drogo-

dependiente los más numerosos que con 87 proyectos (10,7%) se sitúa en la primera posición de su grupo y de todo los colectivos, seguido por la atención a los discapacitados, 66 proyectos, minorías sociales, población son Sida y sin hogar que se mueven entre 35 y algo más de 40 proyectos cada uno.

Los PMSS han mostrado su versatilidad por adaptarse a la realidad social del municipio, han sido muchas las intenciones en esta línea a través del diseño de las diferentes líneas de actuación, si bien quedaría por contrarrestar el documento teórico con las realizaciones prácticas que será objeto de futuras investigaciones, de tal forma que se pueda valorar realmente los logros conseguidos y plantear los retos pendientes para minimizar la problemática social que la propia área ha diagnosticado para la capital malacitana: población dependiente mayor de 65 años del 17% con moderada oferta de plazas residenciales (1,79%), nivel de cualificación de la población aún bajo (43,4% sin estudios y 33,01 con sólo el nivel elemental), niveles de pobreza según los indicadores de la UE afectando al 22,05% de la población de la ciudad, a lo que hay que añadir como grupos de población con riesgo de marginalidad de un 1,6 % de gitanos, 0,4% sin hogar, 10488 personas en situación irregular, 3% de población discapacitada y una tasa de desempleo del 56,5%.

Las perspectivas inmediatas del área de bienestar social van dirigida a que la actividad desarrollada sea cada vez más operativa, en el sentido de conseguir un exhaustivo conocimiento de la realidad local a través de la elaboración de los indicadores locales de exclusión tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, con la creación y mantenimiento de bases de datos reales y extensas que permitan que en las acciones futuras no haya ninguna población excluida. Todo ello implementado mediante un Sistema de Información Geográfico que permita el análisis de los indicadores sociales y su aplicación a un territorio. Este reto forma parte de un ambicioso proyecto internacional en el que los diferentes socios intercambiarán opiniones experiencias y resultados al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA. AREA DE BIENESTAR SOCIAL (1996-2006): Planes municipales de servicios sociales (I-VI), (1996-2006).
- CASILDA BÉJAR R; TORTOSA J.M. (EDIT)(1996): Pros y contra del Estado del Bienestar, Madrid, Tecnos
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES (1988): Los servicios sociales comunitarios, Madrid.
- GAY E. ET ALII (2002): El futuro del Estado del Bienestar, CEDES, Barcelona.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R (2000): El estado del Bienestar en el cambio de siglo, Alianza-Ensayo.

- GILABERT SANCHEZ, (Coord) (2002): La otra globalización, Biblioteca Nueva.
- RUFINA BORREGO, A, MASSANA LLORENS M. (1988): “Los servicios sociales comunitarios en Andalucía” en Encuentro sobre servicios sociales comunitarios, Madrid, Colección trabajo social, serie documentos.
- THEBORN G. (1987): The western European welfare state and its hostile world, Madrid.

