

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA. ANÁLISIS BÁSICO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

Ismael GÁMEZ CRUZ

Director General de Bienestar Social. Excma. Diputación Provincial de Granada

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en
gestión pública local. CEMCI.*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Diagnóstico y reflexiones básicas sobre la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada
 - 2.1. Estructura u organización en la que se insertan los servicios sociales
 - 2.2. Medios y recursos disponibles.
 - 2.2.1. Medios económico-financieros
 - 2.2.2. Medios personales/humanos (capital social)
 - 2.3. Ámbito material de actuación: contenido de la actividad desarrollada desde la Delegación de Bienestar Social y Familia.
 - 2.4. Situación del funcionamiento de la organización.
3. Propuestas de actuación para la mejora de la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial De Granada
 - 3.1. Propuestas para "Corregir las debilidades"
 - 3.2. Propuestas para "Afrontar las amenazas"
 - 3.3. Propuestas para "Mantener las fortalezas"
 - 3.4. Propuestas para "Explotar las oportunidades"
4. Conclusiones
5. Bibliografía

"La cultura se come a la estrategia para desayunar" (P. Drucker)

1. INTRODUCCIÓN

Identificados como uno de los pilares del Estado del Bienestar, los servicios sociales constituyen uno de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas con mayor intensidad, tanto cuantitativa como cualitativa. Son un elemento consustancial al Estado Social y, por ende, al Estado en sí; pues éste no se entiende sin lo que C. Schmitt denominó como fórmulas constitucionales fundamentales (Estado Social, Democrático y de Derecho). Es decir, el Estado hoy sólo es susceptible de denominarse Estado (como estructura político-jurídica por excelencia) si da cobertura a la fórmula social, entre otras cosas, mediante la garantía de la prestación de los servicios sociales.

A pesar de la referida relevancia existencial, a la que se le suma aquella politológica y económica derivada de representar un ámbito de intervención pública que, según los paradigmas keynesianos, contribuye directamente a la prosperidad y estabilidad política y económica de las naciones; sucede que los servicios sociales constituyen uno de esos grandes ámbitos materiales de actividad administrativa que, como el urbanismo o la vivienda, siguen sin identificarse claramente tanto por la ciudadanía como por los profesionales del derecho y de la gestión pública. Entre las numerosas razones que dificultan su desconocimiento se encuentran la ausencia de unos antecedentes históricos y teóricos plenamente consensuados, su vinculación a un Estado del Bienestar que, per se, carece de unas características unívocas, el complejo y fragmentado marco normativo que los regula, su intrincado marco competencial, su configuración como derechos (fundamentales o no) y/o meros principios, o su casi infinita forma de prestación por parte de las Administraciones Públicas (multiplicidad de prestaciones económicas o servicios que se desarrollan de forma directa e indirecta) en un intento de responder a las demandas de una

estructura social profundamente alterada y en constante evolución, si se compara con aquella que dio origen al Estado del Bienestar del siglo XX.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de lo observado tras la asunción de la Dirección General de Bienestar Social en la Excma. Diputación Provincial de Granada, si bien con datos objetivos actualizados a la fecha de su publicación, el objeto del presente trabajo de evaluación es el siguiente:

- Ofrecer una visión práctica, concreta y de sencilla comprensión, acerca de la configuración y la gestión de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada, analizando y reflexionando sobre sus debilidades y fortalezas, para aquellos que deseen acercarse a esta realidad.
- Aclarar las cuestiones competenciales de la provincia que intervienen en materia de servicios sociales.
- Aportar una herramienta rápida de análisis del estado de la gestión pública en cualquier ámbito de actuación basada en los esquemas DAFO y CAME, la definición de parámetros de buena gestión pública y el establecimiento de “enablers” de la gobernanza o de la innovación/transformación pública.
- Plantear propuestas de actuación concretas con relación al modo en que la gestión pública de los servicios sociales podría mejorar; de forma que pueda servir como base o punto de partida para un futuro plan estratégico.

2. DIAGNÓSTICO Y REFLEXIONES BÁSICAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA

Los servicios sociales son una materia no atribuida expresamente en la Constitución Española al Estado y sobre la cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ejerce competencias exclusivas en virtud de lo previsto en el artículo 61 de su Estatuto de Autonomía. Regulados legislativamente por la Ley 9/2016, de 27

de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante LSSA) y teniendo en cuenta el marco competencial derivado de la normativa de régimen local aplicable a las entidades locales andaluzas; la gestión pública de los servicios sociales en las Diputaciones Provinciales de Andalucía se identifica fundamentalmente, salvo algunas excepciones, con una labor de asistencia en la prestación y gestión de los mismos por sus legítimos competentes, que son los municipios.

En este apartado se desea proporcionar una visión de cuál es el estado actual de la gestión pública de los servicios sociales en la Excma. Diputación Provincial de Granada (en adelante “la Diputación”), mediante un análisis de carácter muy elemental y las reflexiones, también básicas, que en torno a este puedan ir aparejadas.

Si bien es cierto que la literatura está repleta de reflexiones en torno al concepto de “gestión pública” y al contenido del mismo; el análisis que aquí se expone se realiza desde un esquema de elaboración propia que atiende al examen de los cuatro grandes elementos que considero descriptivos o integrantes de cualquier modelo de gestión pública:

2.1. Estructura u organización en la que se insertan los servicios sociales

La Diputación Provincial de Granada asiste (que no presta¹) a los municipios en la prestación y gestión de los servicios sociales comunitarios desde la Delegación de Bienestar Social y Familia (en adelante “la Delegación”); siendo ésta una Delegación más de las restantes que forman parte de la estructura organizativa más amplia de la Diputación Provincial. Esta Delegación, que vendría a equivaler a las genéricas concejalías municipales, Consejerías autonómicas o Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado, se organiza internamente en una estructura no declarada institucionalmente, si bien esbozada y asumida de forma difusa por el colectivo integrado en la misma. En un esfuerzo destinado a

¹ La prestación y gestión de los servicios sociales comunitarios es una competencia propia municipal ex. artículo 92.2 c) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y artículo 51.3 y 4 de la LSSA.

identificarla y concretarla, se puede acudir a los instrumentos organizativos de la misma, que se encuentran desactualizados (no adaptados a los cambios producidos de facto) y diseñados de forma poco intuitiva y transparente. Estos instrumentos son la Relación de Puestos de Trabajo (RPT)² y el organigrama de la Delegación³, de cuyo análisis conjunto con la praxis diaria, puede inferirse la existencia de una estructura vertical totalmente dependiente de la Dirección General de Bienestar Social a través de una única unidad administrativa (servicio de servicios sociales comunitarios) sin funciones definidas y en el que se integran diversas subunidades administrativas (secciones) encargadas de ciertas materias sectoriales y en las que conviven personal técnico y administrativo.

A través de la citada estructura, la Delegación despliega su actividad sobre un ámbito territorial integrado, salvo en el caso de políticas, programas y servicios excepcionales, por las Entidades Locales territoriales granadinas de menos de 20.000 habitantes. Esta circunstancia hace que la estructura, a pesar de ser única, se componga de dos grandes organizaciones diferenciadas en ubicación y funciones:

- Por un lado, una organización compuesta por una serie de unidades administrativas ubicadas en la sede provincial localizada en la capital de la provincia que, sin perjuicio de no tener funciones acotadas en los instrumentos organizativos, se dedican mayormente a coordinar, supervisar y asistir de forma centralizada la actividad técnico-administrativa de los servicios sociales prestados en el territorio provincial y a diseñar los programas y acciones sociales a implementar.
- Por otro lado, una organización compuesta por una serie de unidades administrativas dispersas a lo largo del territorio provincial en las que se prestan de forma inmediata los servicios sociales por parte de los profesionales. En la Diputación de Granada, tal y como se detalla en el

² <https://www.dipgra.es/export/sites/diputaciongranada/diputacion/delegaciones/transparencia-recursos-humanos-y-administracion-electronica/.galleries/DIPUTACION-Delegaciones-Recursos-Humanos-Relacion-de-Puestos-de-Trabajo/Relacion-de-Puestos-de-Trabajo.pdf>

³ <https://www.dipgra.es/export/sites/diputaciongranada/diputacion/delegaciones/transparencia-recursos-humanos-y-administracion-electronica/.galleries/DIPUTACION-Delegaciones-Galerias-Documentos/ORGANIGRAMA.pdf>

apartado 2.3 del documento, estas unidades coinciden con los distintos centros y puntos asistenciales en los que se prestan servicios sociales, que son fundamentalmente:

- Los “Centros de Servicios Sociales Comunitarios” (en adelante “CSSC”) ubicados en cada una de las Zonas Básicas de Servicios Sociales (en adelante “ZBSS”), que se dividen, a su vez, en Unidades de Trabajo Social (UTS) y Puntos de Información.⁴
- El Centro Provincial de Drogodependencias y Adicciones, del que a su vez dependen diversos Centros de Tratamiento Ambulatorio.⁵

Todas estas unidades no suponen una estructura distinta a la de la Delegación, ni tienen naturaleza de servicios periféricos, ni tampoco se erigen sobre la base de técnicas de traslación competencial como la descentralización o la desconcentración; de modo que son meras extensiones de la Diputación Provincial de Granada en todo el territorio provincial.

Además, los CSSC tienen la peculiaridad de ser la única unidad organizativa de la Delegación ajena a la libre potestad de autoorganización de las entidades locales, al estar su estructura u organización mínima dispuesta por la LSSA. En efecto, son los artículos 29 y siguientes de la citada norma los que determinan la necesaria existencia de, al menos, uno de estos centros en cada ZBSS, que estará compuesto, como mínimo, por un “equipo básico de servicios sociales comunitarios” dotado con personal técnico y administrativo y estructurado en una dirección y por un resto de profesionales acordes a una ratio mínima compuesta, al menos, por un trabajador/a social, un educador/a social y un psicólogo/a. Esta composición mínima, siempre que se respete, puede variar en función de las situaciones concretas que afecten a cada centro, entre las que suelen encontrarse aquellas que hacen que existan otros perfiles profesionales aparte de los citados por el tipo de programas o proyectos que se ejecuten desde

⁴ <https://www.dipgra.es/servicios/apoyo-social/servicios-sociales/red-provincial-de-servicios-sociales-comunitarios/>

⁵ <https://www.dipgra.es/servicios/apoyo-social/drogodependencias-y-adicciones-spda/donde-estamos/>

el centro o por la existencia de personal propio de las entidades locales que presten los servicios sociales comunitarios.

Inferida la estructura existente a partir de lo mencionado anteriormente; una reflexión y un diagnóstico preliminar hace indicar que la organización derivada de esta no ha sido fruto de un proceso de reflexión ni planificación previa vinculada a un análisis que identifique las debilidades y los objetivos organizativos que debieran resolverse y hacia los que avanzar; siendo consecuencia más bien de la introducción reactiva de cambios progresivos vía modificación de RPT, uso de mecanismos provisionales de provisión de puestos de trabajo y reparto informal y/o alegal de tareas, y basados en el intento improvisado de sortear problemáticas emergentes mediante una agudización de la verticalidad de la estructura que permita, a su vez, intensificar un modelo de gestión existente de tendencia up-down (de arriba abajo), dotado de un protagonismo de las potestades de control y mando características de las jerarquías férreamente centralizadas y de una dependencia excesiva de determinados puestos de trabajo desempeñados, además, por personas concretas.

Los rasgos de este modelo organizacional llevan aparejada la pérdida de autonomía e inteligencia organizacional y la dependencia personalista de la gestión; lo cual a su vez genera bloqueos en los aspectos más básicos de la gestión cuando fallan esos elementos, así como un ambiente laboral tendente a la incertidumbre, a una débil legitimidad decisoria, a la desafección profesional y a una baja motivación laboral.

Por otro lado, los datos indican que la confección progresiva del organigrama ha obedecido a una tendencia consistente en otorgar preferencia a los puestos de la Escala de Administración Especial de la Administración Local sobre aquellos encuadrados en la Escala de Administración General; de forma que se hecho orbitar a toda la organización en torno a los programas o proyectos que se desarrollan y no a la inversa; que implicaría, en primer lugar, la consolidación de una estructura administrativa sólida y capacitada para, en segundo lugar, adaptar los programas o proyectos a esa estructura como elemento determinante de la viabilidad de la ejecución de los mismos. Sólo así se justifica, por ejemplo, que exista un único

servicio (el servicio de Servicios Sociales Comunitarios) que aglutine a la vez todo el control y coordinación de ámbitos materiales de actuación tan distintos como son el de programas de servicios sociales comunitarios y el de administración y gestión presupuestaria de los mismos.

Por último, también cabe deducir de lo observado, que en la construcción de la estructura ha influido decisivamente la tendencia de utilizar los instrumentos de organización de personal para instrumentar concretos impulsos a las oportunidades de carrera profesional, independientemente de su conveniencia o no y sin tener en cuenta su utilidad real y encaje holístico en la estructura.

2.2. Medios y recursos existentes

A continuación, se da cuenta brevemente de los medios con los que cuenta la Delegación para la gestión pública de los servicios sociales, divididos en dos grandes categorías:

2.2.1. Medios económico-financieros

Los medios económicos de los que dispone la Delegación se pueden analizar mediante la observancia del presupuesto, cuya versión vigente aplicable al ejercicio presupuestario de 2026 fue aprobada definitivamente, mediante anuncio en BOP de Granada N° 248, de fecha de 30 de diciembre de 2025.

Sin perjuicio de lo recogido en el estado de ingresos del presupuesto y dado que para este sólo se prevé la clasificación económica y no orgánica, no resulta posible identificar los ingresos destinados a los centros gestores de la Delegación de Bienestar y Familia, salvo aquellas excepciones vinculadas a financiación externa afectada a la implementación de concretos programas, normalmente procedente de transferencias por parte de otras Administraciones Públicas. Por ello, para determinar los medios específicos con los que cuenta la Delegación hay que acudir al estado de gastos; del cual se extrae que cuenta con una dotación presupuestaria de 144.271.515,81 euros del total de la Diputación Provincial, que asciende a 416.554.952,25 euros. Esto supone que la Delegación de Bienestar y Familia es

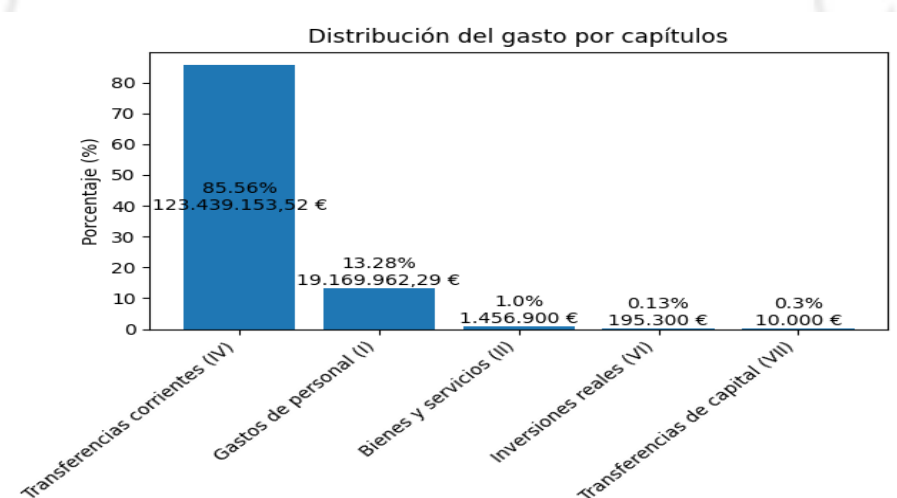
aquella con la mayor dotación de entre todas las Delegaciones, representando un total de un 34.63 % de la totalidad de los créditos de la hacienda provincial. Esta importantísima posición de la Delegación de Bienestar y Familia se hace más patente cuando se observa que la segunda Delegación con mayor dotación de la Diputación (Delegación de Obras Públicas y Vivienda) sólo gestiona el 14.96 % de la totalidad de los créditos de la Diputación.

Desde un punto de vista cualitativo y atendiendo a la estructura presupuestaria, el gasto económico de la Delegación ostenta los siguientes rasgos:

- Desde la perspectiva funcional, la Delegación sólo utiliza sus créditos en dos áreas de gasto, que se desglosan de la siguiente forma:
 - Área de gasto 2 (“*Actuaciones de protección y promoción social*”), dotada de una cuantía de 143.667.408,75 euros (99.58 % del presupuesto total de la Delegación). Esta área se concreta en una sola política de gasto (política de gasto 23 “*Servicios sociales y promoción social*”, y ésta, a su vez, en un único grupo de programas 231 (“*Asistencia social primaria*”), que se ha desglosado a su vez en dos programas presupuestarios de creación propia (programa de gasto 2310 “*Administración General de Asistencia Social Primaria*” y 2311 “*Integración Social*”) que culminan, por último, en una totalidad de 11 subprograma (por ejemplo: subprograma 23103 “*Dirección y Administración de Centros Sociales Comunitarios*”; 23115 “*Promoción de la Autonomía Personal*”; o 23117 “*Prevención y Atención Drogodependencias*”).
 - Área de gasto 9 (“*Actuaciones de carácter general*”), dotada con una cuantía de 604.107,06 euros (0.42 % del presupuesto total de la Delegación). Esta área se concreta en las políticas de gasto 91 y 92 (“*Órganos de gobierno*” y “*Servicios de carácter general*”, respectivamente); que a su vez se desglosan en los grupos de programas 912 y 929 (“*Órganos de gobierno*” e “*Imprevistos y funciones no*

clasificadas” respectivamente); que a su vez generan dos programas propios creados (9121 “*Gabinete de presidencia*” y 9291 “*Otros servicios generales*”) que se subdividen, respectivamente, en dos subprogramas propios (subprograma 91214 “*Equipo de gobierno*” y 92912 “*Ayudas y Convenios de Interés General*”).

- Atendiendo a la naturaleza económica del gasto realizado, cuyo máximo detalle se establece a nivel de partida presupuestaria; se observa como la Delegación sólo gestiona y realiza gastos de exclusiva naturaleza no financiera y en su mayoría de carácter corriente, pues se corresponden exclusivamente con cinco capítulos de gasto, que en función del porcentaje que representan en relación a la totalidad del presupuesto de la Delegación, se ordenan de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia

2.2.2. Medios personales/humanos (*capital social*)

Para el examen del capital social de la Delegación se han analizado la RPT, la plantilla de personal, el anexo de personal y otros datos obrantes en la Delegación con competencias en materia de recursos humanos. El análisis se puede realizar desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa:

- Análisis cuantitativo

Tras su última modificación el día 26 de marzo de 2026, en la RPT de la Delegación, que integra los centros gestores de los Servicios Sociales Comunitarios y del Servicio Provincial de Drogodependencias y Adicciones, figuran un total de 296 puestos de trabajo (248 del primero y 48 del segundo). La previsión de estos puestos no necesariamente implica que estén dotados presupuestariamente y tampoco que estén ocupados o desempeñados. Para analizar esto último es necesario acudir a la plantilla y al anexo de personal; en la medida en que la primera es aquel documento que se aprueba a través del presupuesto y que contempla la totalidad de los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual de la Corporación provincial con dotación presupuestaria (artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), aunque sin cuantificar; y el segundo es aquel documento que debe unirse al presupuesto para su aprobación en que se relacionan y valoran los puestos de trabajo existentes en la misma – *no necesariamente sólo el personal funcionario, laboral y eventual*-, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto (artículo 18.1 c) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos -en adelante RD 500/1990-).

El anexo de personal de la Delegación aprobado junto al presupuesto y la plantilla de personal para el ejercicio de 2026, sustraído de su análisis al personal eventual y el cargo relativo a la titular de la Delegación, pero incluido el personal directivo público profesional, hace constar la existencia de 279 puestos de trabajo con cobertura presupuestaria. Esto hace concluir que actualmente existen 17 puestos de trabajo previstos en la RPT sin cobertura presupuestaria.

Además, y cotejado con información obrante en la Delegación con competencias en materia de recursos humanos; de los puestos cubiertos y dotados presupuestariamente (es decir, de los 279 anteriormente mencionados), 47 no se encuentran cubiertos por personal fijo (funcionarios de carrera o personal laboral

fijo). De estos, 35 se encuentran ocupados en régimen de interinidad por vacante o sustitución, 2 mediante contrato laboral de duración determinada, y 10 no se encuentran ocupados o desempeñados por nadie a pesar de estar en situación de vacante (es decir, en el supuesto de existencia de plaza de imposible cobertura por funcionario de carrera).

Esto supone que actualmente en torno a un 17% de los puestos con cobertura presupuestaria están desempeñados por personal temporal. Sin embargo, y aunque no se dispone de información cuantificada exacta, se estima, que la tasa de temporalidad reseñada es bastante más elevada, en base al elevado número de solicitudes y nombramientos de funcionarios interinos por circunstancia de acumulación de tareas y de contrataciones de personal laboral temporal en régimen de duración determinada por circunstancias de la producción.

Por otra parte, y para finalizar, es necesario destacar que la Delegación también coordina la acción, de forma compartida con las entidades locales de la provincia, de otro tipo de personal perteneciente a éstas últimas con funciones vinculadas a los servicios sociales comunitarios, entre los que se encuentran trabajadores sociales, educadores sociales o psicólogos municipales o Técnicos de Inclusión Social subvencionados mediante la concertación local de la Diputación.

- Análisis cualitativo

Se exponen en este subapartado las características no numéricas más destacadas de los recursos humanos con los que cuenta la Delegación; a fin de esbozar una imagen básica de los mismos:

- a) Perfil técnico predominante y residualidad de perfiles pertenecientes a la Escala de Administración General. La mayoría de los/as empleados/as pertenecen a la Escala Especial de Administración Local y, concretamente, a la subescala Técnica, distinguiéndose fundamentalmente las categorías de Técnicos Superiores (psicólogos y médicos) y Técnicos Medios (trabajadores sociales, educadores sociales y educadores). Concretamente, existen 41 puestos de la Escala General y 255 de la Escala

Especial; es decir un 86 % del capital social de la Delegación pertenece a la Escala Especial.

- b) Predominancia de funcionarios (tanto de carrera como interinos) frente a otra tipología de empleados/as públicos/as. 51 laborales vs 241 funcionarios (81% funcionarios). Aunque el régimen laboral es residual, no deja de sorprender que casi un 20 % de los efectivos se encuentren en éste, cuando son puestos casi en su totalidad llamados a desempeñar tareas que no son propias de personal laboral, a tenor de lo previsto, entre otros preceptos, en el artículo 92 LRBRL o en el artículo 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
- c) Muy elevada rotación de personal basada en el frecuente desempeño de funciones en virtud de relaciones laborales de carácter temporal a través de, fundamentalmente, contrataciones o nombramientos de corto períodos de tiempo (acumulaciones de tareas), frente a otro tipo de relaciones contractuales o administrativas que ofrecerían mayor estabilidad en la prestación de servicios y menores costes de transacción y de oportunidad asociadas a la rotación (por ejemplo, programas temporales).
- d) Un coeficiente de encuadramiento de 0.09 (27/296), que muestra la ratio existente, entre 0 (mínimo) y 1 (máximo), entre los efectivos con capacidad de mando o autoridad jerárquica (puestos de jefatura, coordinación o responsabilidad) y aquellos efectivos ejecutivos o “de base”. Se trata de un coeficiente muy bajo; lo que indica una gran predominancia de puestos base o ejecutivos, sobre todo si se compara con otras Delegaciones o Áreas de la Diputación con muchos menos efectivos en las que, sin embargo, en la que se invierte la tendencia.
- e) Gran dispersión geográfica de los efectivos, como consecuencia de la naturaleza de los servicios que se prestan directamente a una ciudadanía distribuida a lo largo y ancho del territorio provincial. Atendiendo a los

datos obrantes en la RPT, los efectivos que están llamados a desempeñar sus funciones en ubicaciones distintas a la capital granadina, que es donde tiene su base la Delegación y los equipos “centrales” de los servicios sociales comunitarios y del servicio provincial de drogodependencias y adicciones, se cuantifican en 72. Esto quiere decir que un 24 % del total de los efectivos están dispersos por la provincia.

f) Tasa de provisionalidad en el desempeño de puestos de trabajo casi inexistente. Según los datos observados, existe sólo un puesto de trabajo desempeñado en virtud de alguno de los procedimientos de movilidad provisional regulados por la normativa. En concreto, se trata de una atribución temporal de funciones.

g) Cultura organizacional/administrativa caracterizada por las siguientes notas:

- Indefinición de la cultura existente que, en todo caso, reside de forma difusa en el colectivo en base a mitos, comportamientos y creencias y a una ausencia de valores y normas establecidos.
- Cultura de liderazgo en virtud de la cual los procesos y tareas se desarrollan en base a las acciones individuales e informales de ciertas personas, que puntualmente consiguen colaboraciones en beneficio del grupo, entendido este como el elemento necesario para compartir recursos. Utilizando el marco teórico propuesto por Charles Handy, sería una cultura “Dionisiaca o existencial”. De la información y el contexto observado, se infiere que esta situación procede de la finalización, sin previsión de una estrategia de transición, de una cultura “Zeus” o “de club” previamente existente basada en un modelo de liderazgo férreamente centralizado y bastante informal.
- Cultura de funcionamiento de corte claramente burocrático o weberiano, en virtud de la cual tienen preeminencia, salvo excepciones en algunos equipos, los valores de la especialización, la jerarquía, el

formalismo y el centralismo, frente a aquellos valores asociados a nuevos paradigmas de gestión pública basados en la gobernanza, la innovación, la resiliencia o la innovación.

- Ética pública indefinida y sin reflexión previa ni infraestructura que la sustente, aunque de forma difusa residente entre el colectivo y acorde a la cultura burocrática, en la que destacan los valores y compromisos de la integridad, la dedicación/permanencia, la firmeza, la autoridad, y la disciplina/obediencia.

2.3. Ámbito material de actuación: contenido de la actividad desarrollada desde la Delegación de Bienestar Social y Familia

Si se hubiera de expresar con un titular claro y conciso, se podría decir que la asistencia en la prestación de los servicios sociales comunitarios a las Entidades Locales territoriales granadinas de menos de 20.000 habitantes⁶ constituye el objetivo “core” y existencial de la Delegación; esto es, su elemento de actuación más importante o estructural y el que justifica la existencia de la misma; y por tanto, aquel al que se dirige en primera y última instancia la gestión pública de los servicios sociales en la Diputación Provincial de Granada.

Sin embargo, un examen más sosegado mostraría que las actuaciones que se llevan a cabo en y por la Delegación son más ambiciosas y variopintas. Ejemplos de estas son la ejecución e implementación de políticas y programas de naturaleza social de creación propia (Programa Cuenta Conmigo y Playa Inclusiva), la gestión de servicios sociales especializados de titularidad autonómica (Servicio Provincial de Drogodependencias y Adicciones), o la gestión de acciones destinadas a ejecutar la cooperación internacional descentralizada y a promover, consolidar y fortalecer el Tercer Sector de la Acción Social en la provincia de Granada.

⁶ La circunscripción de la asistencia a las entidades de menos de 20.000 habitantes no es, según la normativa aplicable vigente, una obligación. Se deduce, de la información obtenida y analizada, que la regla sigue operando en la Diputación de Granada por una mera extensión práctica de la obligación que sí establecía el artículo 18 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicio Sociales de Andalucía, que se ha ido incorporando hasta la actualidad en los programas de la concertación local de la Diputación asociados a los servicios sociales comunitarios.

La diversidad de actuaciones, en la manera expuesta, viene dada dos por dos factores esenciales:

- En primer lugar, por la existencia prestaciones, servicios y recursos de previsión legal que, ya sean de servicio o económicas, ya sea garantizadas o condicionadas, integran el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante SPSSA)⁷; constituyendo un núcleo de actuación irreductible y obligatorio que restringe la libertad a la hora de establecer las prestaciones económicas, servicios u otro tipo de acciones administrativas que habrían de integrar un modelo propio de Servicios Sociales provinciales.

Estas prestaciones, que son la esencia de la materia conocida como “servicios sociales” en Andalucía, se concretan y regulan pormenorizadamente a través del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante “El Catálogo”)⁸; y se han de ejecutar a través de los niveles primario (servicios sociales comunitarios) y/o secundario (servicios sociales especializados) que integran la estructura básica del SPSSA.

Los municipios, enmarcados en las ZBSS y a través de los CSSC, tienen atribuida la competencia para la gestión y la prestación de las prestaciones derivadas del primer nivel⁹, tal y como ya se adelantó en el apartado 2.1 del documento. Por su parte, las prestaciones del nivel secundario¹⁰ se prestan en las Áreas de Servicios Sociales a través de centros especializados, si bien no hay una competencia atribuida a ninguna Administración en su prestación; siendo así que hay que acudir al Catálogo para determinar la Administración competente.

De lo anterior se deriva que la Diputación tiene atribuidas competencias¹¹ para asistir a los municipios exclusivamente en la prestación y gestión de las prestaciones derivadas del primer nivel; siendo así que no las tiene para la prestación y gestión de las derivadas de los de segundo nivel; si bien ello no

⁷ Artículos 40 y siguientes de la LSSA.

⁸ <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/626833.html>

⁹ Artículos 27 a 31 de la LSSA.

¹⁰ Artículos 32 a 34 de la LSSA.

¹¹ Artículo 51. 4, 6 y 7 de la LSSA.

excluye la posibilidad de que así se establezca en el Catálogo en virtud de lo previsto en el apartado 8 del artículo 51 LLSA¹², tal y como sucede en la actualidad con el servicio de drogodependencias y adicciones, que se viene prestando de forma conveniada con la Junta de Andalucía.

Se ha de destacar y tener en cuenta, por último, que la asistencia municipal en la gestión de los servicios sociales comunitarios se gestiona en la Diputación Provincial de Granada a través de la concertación local¹³, que constituye el marco jurídico sui generis de asistencia a los municipios de la institución, cuya regulación se prevé en la Ordenanza reguladora de la Concertación Local en la Diputación Provincial de Granada publicada en el BOP de Granada N° 108, de 10 de junio de 2025.

Mediante el citado instrumento y con carácter bianual, se abren procesos de concertación con los municipios de la provincia de Granada que tienen como fin establecer acuerdos sobre la asistencia, en sus diferentes modalidades, a los municipios a través de “programas de concertación local” que se reparten entre centros gestores; siendo así que a la Delegación de Bienestar Social y Familia le corresponden los programas del centro gestor “21” y “22”. En los citados procesos de concertación, los municipios pueden seleccionar aquellos programas sobre los que deseen una asistencia por la Diputación. Dos grandes rasgos que definen los programas de la Delegación de Bienestar Social y Familia son que constituyen supuestos de asistencia material (prestación de los servicios municipales) y que están destinados a municipios de menos de 20.000 habitantes.

- En segundo lugar, por la potestad con la que se encuentra investida la Entidad provincial para realizar ciertas acciones complementarias a las anteriores en virtud de las competencias previstas en el artículo 36 de la LRBRL y en base a su autonomía como institución representativa de la Entidad Local territorial que es la provincia ex. Artículo 3 de la citada norma.

¹² “Del mismo modo, las diputaciones provinciales podrán gestionar, conforme a la planificación y demás facultades de coordinación de la Administración de la Junta de Andalucía, centros y establecimientos de servicios sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal de su titularidad, sin perjuicio de lo previsto en la legislación estatal”.

¹³ https://www.dipgra.es/municipios/asistencia-a-municipios/concertacion-local/Bienio-2026_2027/

2.4. Situación del funcionamiento de la organización

En este apartado se analiza la dimensión relativa al funcionamiento interno de la Delegación de Bienestar Social y Familia. Constituye este un elemento distinto al de la estructura, pues tiene que ver más bien con el modo y la forma en que se llevan a cabo las tareas en la Delegación; siendo así, por lo tanto, el elemento más cercano a un estricto análisis del estado de la gestión pública.

Para ello, se tomará como parámetro de análisis el paradigma de gestión que actualmente protagoniza las investigaciones científicas en materia de gestión pública, que no es otro que el de la gobernanza pública y, más específicamente, el de la “nueva gobernanza”¹⁴ (en sus dimensiones institucional y técnica) propuesto por el Profesor Luis F. Aguilar, que a su vez bien podría coincidir con lo que Rafael Jiménez Asensio ha definido como “Gobernanza intraorganizativa”¹⁵ o con lo que Fernando Monar Rubia identifica como la “Tercera Nueva Gestión Pública”¹⁶; marcos conceptuales todos ellos centrados en el estudio de los elementos necesarios para solventar el problema de la ingobernabilidad en un contexto de gobernanza multinivel derivado de la incapacidad e ineficacia directiva de los gobiernos y de sus aparatos administrativos; y que personalmente he considerado a bien denominar como “infraestructura de la gobernanza y de la innovación/transformación pública”, por integrar todos aquellos elementos de la estructura interna de una organización pública que, a priori, contribuirían y determinarían una la implementación exitosa de la gobernanza pública como paradigma de gestión y la de cualquier proceso de innovación o transformación del sector público (*enablers* de la gobernanza o de la transformación/innovación pública).

Sin ser esta una reflexión exhaustiva, considero que son los siguientes elementos, integrados en niveles o ámbitos de gestión directiva y operativa, los que integrarían la mencionada infraestructura de la gobernanza o de la transformación/innovación pública:

¹⁴ L. Fernando AGUILAR VILLANUEVA, marzo 2014.

¹⁵ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, 2025.

¹⁶ Fernando MONAR RUBIA, 2023.

ENABLERS DEL NIVEL DE LA GESTIÓN DIRECTIVA	ENABLERS DEL NIVEL DE LA GESTIÓN OPERATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica y operativa. • Alineamiento y cuadros directivos e intermedios. • Política y planificación RRHH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios (“<i>máquina administrativa</i>”) eficientes: estructuras, herramientas, procesos, etc. • Gestión RRHH (liderazgo, instrumentos de gestión de personal modernos, marcos competenciales, selección y movilidad, carrera administrativa y evaluación desempeño positiva, etc.). • Administración digital e inteligente. • Integridad (ética, transparencia y accountability). • Simplificación administrativa y better regulation. Gobierno abierto y administración relacional.

Fuente: elaboración propia

Definidos los parámetros anteriores, se puede realizar un diagnóstico básico de la situación actual del funcionamiento de la Delegación mediante la utilización de un análisis DAFO simplificado, que se expone a continuación:

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.	
<u>DEBILIDADES</u>	<u>AMENAZAS</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura interna desactualizada e inadecuada para la forma en que se trabaja a diario en la Delegación, excesivamente vertical y generadora de compartimentos estancos que promueven a la fragmentación, la opacidad informativa y la descoordinación de las actuaciones llevadas a cabo. • Marco normativo interno obsoleto y redundante. • Administración electrónica rudimentaria y con graves carencias a nivel de interoperabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de talento y capital intelectual. • Pérdida de calidad en la prestación de servicios públicos ofertados y consecuente deterioro del estado de bienestar social en la provincia de Granada. • Pérdida y desaprovechamiento de recursos económicos derivados de la ineficiencia y funcionamiento subóptimo de la máquina administrativa y de una inadecuada planificación y gestión en materia de RRHH.

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Inexistencia de planificación estratégica y operativa. ● Gestión de RRHH basada en un modelo de intervención reactiva, no planificada y exenta de seguimiento, que se lleva a cabo de forma fragmentada. ● Débil cultura de evaluación de acciones y políticas ejecutadas. ● Tramitación de procedimientos administrativos sin una organización previa en lo que se refiere a sus fases, ni un seguimiento posterior, basados en intervenciones improvisadas y en las que participan numerosas personas de forma descoordinada, generando ello duplicidades administrativas y pérdida de eficacia y eficiencia. ● Indefinición, a nivel general, de una auténtica Dirección Pública Profesional, lo que genera costes en materia de alineamiento. ● Ausencia de cultura administrativa o, en todo caso, existencia difusa de una cultura excesivamente burocrática y de liderazgo dionisiaco o existencial. ● Ausencia de una ética pública definida y, en todo caso, existencia difusa de una cargada de rígidos valores burocráticos. ● “Máquina administrativa” gravemente deteriorada, en gran medida por la escasez de perfiles pertenecientes a la Escala General de Administración Local. ● Ratios y medios desactualizados en comparación con la evolución y situación demográfica actual de la provincia. ● Estructura general de la Diputación en compartimentos estancos que genera barreras de entrada, cuellos de botella y dificultades de seguimiento en relación a cualquier tarea que implica a varias Delegaciones, especialmente aquellas consideradas transversales, incluidas las destinadas a desempeñar las funciones de control económico y legal de la actividad administrativa. | <ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de la capacidad (ingobernabilidad) de la Entidad para determinar la agenda política y, por ende, de la capacidad de definir el interés general, creándose un vacío de poder a riesgo de ser ocupado por el sector privado y la sociedad civil de acuerdo con sus intereses sectoriales. ● Estancamiento identitario y subsecuente pérdida de autopercepción y propiocepción organizativa. ● Pérdida de capacidad de aprendizaje organizacional. ● Restricciones en materia de medios materiales o uso inadecuado de estos. ● Modificaciones o alteraciones sociodemográficas en el territorio provincial. ● Deterioro del clima laboral por estrés, frustración y falta de motivación de los efectivos que contribuya a la disminución de productividad. ● Administración limitada al marketing, pero carente de resultados (“aparentar que se hace”). ● Marco regulatorio estatal y autonómico que cambia, encorseta y limita las posibilidades de acción de la Administración Local (tasa de reposición, OEP, haciendas locales y financiación, competencias, etc.). ● Desafección y falta de motivación laboral que contribuya a menor compromiso profesional y, en última instancia, a la prestación de servicios de menor calidad. ● Deterioro de la fluidez en las relaciones con otras Administraciones Públicas o actores de la red de gobernanza multinivel. |
|--|--|

DAFO (SIMPLIFICADO) SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA DELEGACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.	
<ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia de coordinación, colaboración, control, comunicación y participación formal entre los distintos Centros de Servicios Sociales Comunitarios y entre éstos y los servicios centrales que contribuyen a ● disminuir la sensación de pertenencia a un mismo equipo y a la pérdida de identidad y misión conjunta, a la pérdida de motivación laboral, al desperdicio de información valiosa susceptible de mejorar los servicios sociales, y a la proliferación y consolidación de disfuncionalidades organizativas entre las que destacan las duplicidades y confusiones administrativas. ● Ausencia de concreción de roles y/o competencias. ● Ausencia de identidad organizacional y resistencias al alineamiento y al cambio. 	
<p><u>FORTALEZAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Amplia suficiencia de recursos económicos de la Diputación, en comparación con otras entidades locales. ● Equipo de gobierno sólido y con una identidad y una cultura corporativa definida. ● Talento, conocimiento, experiencia, profesionalidad y gran vocación de servicio público de los profesionales de la Delegación. ● Condiciones idóneas para impulsar la gobernanza multinivel, especialmente en el eje autonómico y local y en el eje público-civil, debido a los servicios de completo carácter transversal que se prestan. ● Institución muy diligente en materia de transparencia. ● Ética pública que, si bien no definida, sí destaca por un fuerte compromiso de dedicación al servicio público y una sólida integridad en el uso de recursos. 	<p><u>OPORTUNIDADES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mejora de la gobernanza multinivel y de la Administración relacional. ● Incorporación de “savia nueva” vinculada a una adecuada y planificada gestión de vacantes. ● Mejora del estado del bienestar en la provincia de Granada. ● Mejor conocimiento de la institución por parte de la ciudadanía y, por ende, mejora de la afección institucional. ● Modernización y digitalización de la institución provincial y la forma en que se prestan los servicios sociales. ● Mejor cumplimiento del marco normativo. ● Administración más resiliente, adaptativa e inteligente. ● Gran margen de mejora de la Administración electrónica y digital. ● Aprovechamiento del talento y el conocimiento disperso por la provincia.

Fuente: elaboración propia

En atención a lo anteriormente expuesto, y a modo de conclusión; se podría decir que actualmente la Delegación, insertada en un contexto organizativo (el de la Diputación Provincial en sí mismo) mucho más amplio que adolece idénticas deficiencias intraorganizativas y de funcionamiento, se sitúa en un modelo de organización mixto “ambar-rojo” según la escala de tipos de organizaciones concebida por Frederic Laloux; y ello porque se trata de una organización cuya división obedece a un sistema tradicional totalmente vertical y basado en el reparto informal de funciones con una fuerte estandarización de procesos (organización ámbar), pero a la vez aún funcionando de una forma muy reactiva e intensamente dependiente de la autoridad de mando (organización roja). Hay un margen muy amplio, por lo tanto, para recorrer el camino destinado a alcanzar un estado organizacional propio de las organizaciones “TEAL”, representativas de la forma ideal de gestión.

3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA

En base a lo descrito en el epígrafe anterior, en este apartado se plantean algunas propuestas, no exhaustivas ni cerradas, pero susceptibles de mejorar la forma en que los servicios sociales se gestionan en la Diputación Provincial de Granada. Quede claro que estas propuestas no son, ni mucho menos, constitutivas de un plan estratégico u operativo, aunque bien podrían servir para determinar el punto de partida o las directrices básicas sobre las que este podría elaborarse.

Previamente a la exposición de las propuestas, se hace necesaria la definición de lo que considero “buena gestión pública”, pues será este el parámetro de referencia para poder determinar la eficacia de las propuestas. Por esta entiendo *aquella forma de gestionar los asuntos públicos, eminentemente mediante la administración de los recursos disponibles en la organización pública representativa de los mismos, con el único fin de satisfacer, fomentar y defender los intereses generales a los que sirve y estrictamente dentro del marco de la legalidad.*

Desde este parámetro, y partiendo del análisis DAFO anteriormente expuesto, se ha optado por sistematizar las propuestas de actuación mediante un modelo simplificado de análisis “CAME”, que las clasifica en cuatro grandes categorías destinadas, en su globalidad, a contribuir a la mejora de la gestión pública y, en última instancia, de la prestación de los servicios sociales, tornándolos más eficaces, eficientes y de mayor calidad, desde la competencia asistencial que corresponde a la Diputación Provincial de Granada. Téngase en cuenta que el encuadre de las propuestas en las distintas categorías no las hace mutuamente excluyentes; de forma que toda propuesta, en última instancia y de manera complementaria a las otras, podría incluirse en cualquiera de las categorías.

3.1. Propuestas para “Corregir las debilidades”

- Dadas las debilidades adelantadas en el apartado 2, letra A) del documento, en relación a la estructura organizativa, su situación de limitada capacidad y a fin de “engrasar” el aparato o la “máquina administrativa” que sustente el desarrollo de las acciones y políticas públicas de carácter social que se deseen implementar; se considera que convendría redefinir, actualizar y delimitar de forma clara la estructura de la Delegación de acuerdo a una planificación y reflexión previa. Además, se estima que podría ser apropiado el establecimiento de un modelo organizacional transversal que parta de dos grandes planos: el plano de la planificación estratégica y el alineamiento político-administrativo asignado a una Dirección General, y el plano de la planificación técnica y la gestión operativa asignada a diferentes áreas sectoriales de trabajo determinadas por el ámbito de actuación a desempeñar (administración general, asesoramiento jurídico y gestión económico-presupuestaria; servicios comunes y asistencia técnica de los servicios sociales comunitarios; diseño y evaluación de políticas públicas y calidad; centros de servicios sociales comunitarios; etc.). En el seno de estas áreas sectoriales, dependiendo de la idoneidad de sus cometidos, se podría mantener el esquema actualmente existente de secciones administrativas dedicadas a la gestión de determinados programas o proyectos sociales (unidad

de programas vinculados a mayores, a infancia, al fomento de la solidaridad y la participación social, etc.) en las que se ubicarían personal técnico y administrativo, este último enmarcado en una organización matricial con un mando funcional -área de administración general, asesoramiento jurídico y gestión económico-presupuestaria - y un mando de programas o proyectos - jefe/responsable de cada unidad administrativa de programas o proyectos sociales-.

Además, se considera necesaria la definición y delimitación clara del ámbito funcional, de objetivos y de responsabilidades de las dos organizaciones que forman la estructura; tanto en lo que se refiere a su ámbito externo como en lo que se refiere al aspecto relacional entre ambas. Para la organización ubicada en la sede provincial, se sugiere estudiar su configuración como servicios comunes de la Delegación, al estilo de los servicios comunes de los departamentos ministeriales de la AGE¹⁷. Para la organización compuesta por los CSSC se la configuración resulta más sencilla, pues su ámbito funcional es ya delimitado por la LSSA.

Estas líneas de acción se podrían completar mediante la creación de estructuras colegiadas de coordinación que establecieran cauces institucionalizados de coordinación, participación y comunicación entre las distintas áreas y unidades administrativas con el fin de mejorar las debilidades de naturaleza relacional que se diagnostiquen, de aumentar la legitimidad de las decisiones adoptadas y de incrementar el sentido de pertenencia y relevancia de todos los profesionales.

- En un contexto de cambio y fragmentación normativa constante y, teniendo en cuenta el intrincado sistema de distribución competencial de los servicios sociales, se hace necesaria la actualización y adecuación de la

¹⁷ Artículo 68.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “Corresponde a los servicios comunes el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.”

normativa interna reguladora de la prestación de los servicios sociales desde la Diputación de Granada, tales como el “Reglamento de los Programas de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada” y el “Reglamento de Régimen Interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada”, ambos aprobados en septiembre del año 2010, así como la reflexión acerca de la verdadera utilidad de los existentes, lo cual puede concluir en la necesidad de derogar algunos o aprobar otros nuevos.

- Si bien esta cuestión no depende enteramente de la Delegación, se ha de proceder con urgencia a establecer una Administración Electrónica sólida y funcional mediante, fundamentalmente, una renovación o modificación adaptada a las nuevas tecnologías de los diversos y complejos gestores de expedientes, registros electrónicos, gestores de datos, etc. de los que actualmente se sirve la Diputación de Granada, en general, y la Delegación, en particular; y ello con el fin de dotarles de la interoperabilidad, seguridad y agilidad necesarias para que la tramitación electrónica de procedimientos deje de ser uno de los cuellos de botella que actualmente generan un difícil acceso a información necesaria y una compleja gestión de la misma y, por extensión, unos servicios sociales subóptimos.
- Elaboración y aprobación de instrumentos de planificación, tanto estratégica como operativa (o mixta), entre los que podrían resultar útiles los planes de mandato, los planes estratégicos, los planes operativos u otros de carácter mixto; con el fin de mejorar el alineamiento político-administrativo, identificar y definir las prioridades de actuación y la identidad y destino de la Delegación. Estos instrumentos de planificación deberían basarse en objetivos SMART y ser coherentes con otros exigidos por la normativa, tales como el presupuesto, el de contratación pública o el de la actividad subvencional, e idealmente alineados con los de otras Administraciones superiores, tales como el Plan Estratégico de Servicios

Sociales 2022-2026, el Mapa de Servicios Sociales aprobados por la Junta de Andalucía, o el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

- Elaboración y aprobación de un mapa de recursos que contribuya a racionalizar y definir el ámbito material de actuación de la Delegación.
- Centralización y especialización de la función de gestión y planificación de recursos humanos de la Delegación en un puesto de trabajo que funcionara como interlocutor único en la materia con la Delegación con competencias en materia de recursos humanos; de forma que no sólo contribuyera a un mejor control sino también a romper silos con esta Delegación tan crucial para la Delegación. Entre otras cuestiones, esto facilitaría la obtención de información y datos concretos para poder planificar y gestionar operativamente (cobertura más ágil y fundamentada de bajas y vacantes) en esta materia y, sobre todo, para llevar a cabo las modificaciones de adecuación a la realidad y necesidades de los instrumentos de gestión de personal (especialmente RPT), que actualmente se encuentran obsoletos en su composición.
- Reflexión y definición de si se desea o no implantar un sistema de Dirección Pública Profesional y, en el caso de que así sea, el tipo y el rol de la misma en toda la institución provincial, incluyéndose los puestos directivos intermedios y, especialmente, determinado muy bien el rol a ejercer de aquellos puestos encargados de ejercer funciones vinculadas a la habilitación de carácter nacional, que no necesariamente (en ocasiones no conviene por motivos injerencia en la labor de las áreas gestoras) han de incluirse en la Dirección Pública Profesional.
- Implantación de una nueva cultura organizacional/administrativa basada en los paradigmas de gestión pública contemporáneos (gobernanza, innovación o calidad). En este sentido, se estima necesario el cambio a una cultura de liderazgo predominantemente “Ateniense” o “de tareas”,

caracterizada por una descentralización formal que marque el trabajo y la relación entre los miembros implicados, y la definición de una ética pública en la que empiecen a primar los valores relativos a la atención al ciudadano, la calidad en el producto final ofertado, la productividad, la flexibilidad, la competitividad, la colaboración, el diálogo y la iniciativa autónoma.

Para ello, sería apropiado desarrollar una hoja de ruta o plan de acción de cambio de cultura organizacional que se enmarque e integre dentro de la planificación estratégica más amplia y que, partiendo del compromiso y ejemplo de la Dirección General de la Delegación, realice un diagnóstico inicial, alinee los valores, defina la cultura concreta e institucionalice esos valores con instrumentos de tales como las guías de valores o de buenas prácticas, las cartas de servicio. Además, para dotar de eficacia a la cultura definida, se podría vincular a la evaluación del desempeño o, incluso, a la instrucción de procesos disciplinarios.

- Definición, actualización y concreción de los roles, funciones o competencias de los distintos puestos de trabajo de trabajo, especialmente los de mando o responsabilidad. Junto con la modificación de la estructura u organización de la Delegación, esta acción contribuiría a neutralizar las confusiones laborales entre los efectivos y, en consecuencia, a evitar duplicidades administrativas, pérdida de control, información y seguimiento de los procesos, contradicciones y conflictos interpersonales que lastran la eficiencia y eficacia de los servicios sociales diseñados y prestados. Además, y con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados, el diseño de los puestos debería realizarse a través de la definición de resultados u objetivos, de forma que no sólo sea el desempeño de funciones el criterio a tener en cuenta.
- De forma complementaria a la anterior propuesta, se considera necesaria la realización de una racionalización de procesos, a efectos de generar un inventario de los mismos y, vinculado a estos, una unificación de criterios

y protocolos de actuación con la consecuente explicación y comunicación de los mismos a toda la plantilla. Dentro de esta medida se incluiría la estandarización y protocolización de ciertos procedimientos administrativos que, con carácter frecuente, y debido al menor perfil jurídico de la mayoría de los efectivos de la Delegación, ocasionan idas y venidas en relación a los órganos de control legal y económico de la institución, generando costes y esfuerzos que podrían evitarse; pero también de aquellos otros procedimientos relacionados con la implementación correcta de programas que contribuyan a lograr unos servicios sociales uniformes en todo el territorio provincial.

- Por último, y también de forma complementaria a las dos propuestas anteriores, resulta aconsejable el desarrollo de medidas relacionadas con la planificación operativa con el fin de optimizar, de forma preventiva, el desarrollo de la agenda de la Delegación en el superior marco de la planificación estratégica. La planificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos de forma periódica y en marcos temporales delimitados o, en períodos de alto volumen de trabajo, la identificación muy visual de procesos en ejecución con sus diagramas de flujo correspondientes a los miembros de la plantilla, pueden ser herramientas adecuadas al fin pretendido.

3.2. Propuestas para “Afrontar las amenazas”

- Establecer medidas de gestión del conocimiento destinadas a mitigar las fugas de capital intelectual de la Delegación ocasionadas por interrupciones o extinciones de la relación de servicio de determinados/as empleados/as. Esto podría llevarse a cabo, en los supuestos de jubilaciones, mediante encuentros intergeneracionales en los que el conocimiento se transfiera a recipientes que posteriormente transferirán a las nuevas incorporaciones o mediante la adecuada utilización de los contratos de relevo, especialmente si al final resulta su aprobación para el

personal funcionario; y en el caso de supuestos de movilidad, con instrumentos como el proyecto TRANSFER de la Junta de Andalucía.

- Corregir las debilidades que afectan especialmente a la “máquina administrativa” con el fin de crear una Delegación dotada de capacidad que posibilite la gobernabilidad de la misma y la consolidación de su rol de metagobernador proactivo en la red de gobernanza multinivel en la que se encuentra inserta, especialmente en el eje vertical autonómico-local y local- local, así como en el eje horizontal público-privado-civil, al ser estos los niveles en los que más frecuentemente se producen las interacciones de la Diputación de Granada con el resto de actores.
- Promover una cultura de colaboración y coordinación con las Delegaciones responsables de ámbitos transversales (economía, recursos humanos, mantenimiento, contratación pública, informática, etc.), con el fin de lograr una planificación y una gestión basada en demandas realistas y fundamentadas en datos concretos y justificaciones sólidas, con el fin de negociar la óptima dotación de recursos de la Delegación.
- Aunque no dependa en gran medida de la Delegación, se puede hacer frente a la amenaza de surgimiento de condiciones sociodemográficas adversas que requieran de mayor intervención mediante el aumento de la calidad de los servicios sociales ya puestos en marcha, a lo que definitivamente contribuyen todas las propuestas destinadas a reducir las debilidades y el otorgamiento a las acciones de la Delegación de una orientación proactiva y preventiva que ponga el foco en aplacar los factores estructurales generadores de contingencias de carácter social y no basados en una intervención asistencial y reactiva. La evaluación y consecuente reajuste de programas y acciones es, en este sentido, esencial.
- Mejora de habilidades comunicativas y de soft skills de mando con el fin de lograr una mayor sensación de pertenencia de los profesionales a la institución, logrando así luchar contra la desafección y merma de la

motivación laboral. Medidas tendentes a esto serían la formación en soft skills e inteligencia emocional y la vinculación de la posesión y ejercicio satisfactorio de estas habilidades a la evaluación del desempeño y al ascenso en la carrera profesional, a los resultados u objetivos necesarios en el ejercicio de puestos de trabajo de mando o responsabilidad, a la instrucción de procedimientos disciplinarios, etc.

- Analizar y tener en cuenta cuáles son los intereses e inquietudes del amplio contingente de profesionales que constituye la red humana de los servicios sociales comunitarios, promoviendo soluciones participadas, incluyendo a la representación sindical, que tiendan a la mejora de sus condiciones laborales y a la simplificación administrativa interna de procesos que burocratizan de forma excesiva su rol técnico, contribuyendo así a la mejora en la motivación laboral y, en última instancia, a la prestación de servicios de mayor calidad.

3.3. Propuestas para “Mantener las fortalezas”

- Complementar y reforzar la experiencia y mantener el conocimiento actualizado mediante formación adecuada. Si bien es cierto que ello no depende enteramente de la Delegación, pues corresponde a la Delegación de RRHH, sí pueden plantearse propuestas de formación específica y adecuada desde la Delegación en virtud del desarrollo de competencias y conocimientos que más mermadas se encuentren o de las necesidades formativas que mejor se puedan identificar desde dentro de la Delegación.
- Aprovechar y reforzar positivamente el conocimiento, compromiso y proactividad generalmente existente y dispersa en la masa de los profesionales de la Delegación. Una medida tendente a ello sería la de crear estructuras internas de carácter colegiado que institucionalicen formas de participación y adopción de decisiones consensuadas y que generaran vías de aparición de demandas bottom-up (de abajo a arriba).

3.4. Propuestas para “Explotar las oportunidades”

- Implementar medidas para la mejora de la transparencia activa mediante la actualización, sistematización y publicación de datos e información obrantes en la Delegación, impulsar el desarrollo de foros de intercambio de buenas prácticas en materia de servicios sociales locales e introducir en la planificación anual encuentros formales con entidades del sector privado y del tercer sector y con los representantes municipales de la provincia en la materia.
- Contribuir a una política de recursos humanos basada en la gestión inteligente de vacantes propuesta por M. Gorriti, mediante el diseño pormenorizado de perfiles laborales, con el fin de aprovechar el cambio generacional que viene con las cuantiosas jubilaciones que se prevén; de forma que la organización pueda ser más resiliente, adaptativa e inteligente fruto de nuevas inquietudes y competencias que promuevan una cultura innovadora y de menor resistencia al cambio.
- Medidas tendentes a mejorar la comunicación institucional de la Delegación mediante una planificación en la promoción y difusión de su actividad cumplidora con la normativa de comunicación y publicidad institucional que resulte aplicable.
- Mejorar los marcos interactivos y foros que permitan una mayor y mejor participación del contingente de profesionales dispersos por la provincia mediante, por ejemplo, la democratización en la confección de grupos de trabajo.
- De forma complementaria a las propuestas de corrección de debilidades, y con el fin de mejorar el Estado del bienestar en la provincia de Granada, se estima necesaria la **reflexión y revisión de los programas y acciones sociales** que se vienen llevando a cabo sobre la misma base que los impulsó en los años 90, con el fin de adaptarlos a la estructura social

actual y de optimizarlos en términos de eficacia y eficiencia. Para ello, se proponen las siguientes acciones:

- Eliminación de intervenciones que supongan duplicidades.
- Aportación de nuevos y rupturistas enfoques de intervención que culminen en programas innovadores, incluyéndose aquí la reflexión acerca de la conveniencia y/o necesidad de si todas las acciones deben de ir enmarcadas o articuladas en la concertación local.
- Alinear los programas con la identidad, visión, misión y valores proporcionados por la estrategia.
- Otorgar una mayor importancia a la evaluación.
- Revisión de la composición, cualitativa y cuantitativa, de los equipos multidisciplinares de los servicios sociales comunitarios ubicados en cada una de las Zonas Básicas de Servicios Sociales de la provincia de Granada, reflexionando acerca de la necesidad de introducir nuevos indicadores o criterios de distribución de efectivos.
- Tender a la innovación en materia de calidad mediante la elaboración de un plan de calidad, de cartas de compromisos y/o mediante la obtención de certificaciones específicas de calidad en la materia (Norma UNE158000 o certificaciones de la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía).
- Desarrollar acciones destinadas a educar e informar a la ciudadanía acerca del papel de la Diputación Provincial en materia de servicios sociales; aclarando su posición competencial y la de los municipios u otras entidades locales asociativas, difundiendo su labor imprescindible en municipios de menos de 20000 habitantes, y mitigando la desinformación y desconocimiento generalizado que existe sobre la institución provincial.
- Promover valores y acciones concretas orientadas al uso de la Inteligencia Artificial con el fin de ahorrar recursos (temporales, humanos y

materiales) en la realización de tareas que puedan resultar de la indicación de directrices y que se basen en el análisis objetivo (*evidence based policymaking*), tales como la evaluación, estudio de necesidades, reformulación y/o sustitución de programas y acciones sociales; priorizando el uso de los recursos disponibles en el desarrollo de tareas que requieran habilidades humanas (identificación y solución de elementos que dificultan la ejecución de los procesos).

4. CONCLUSIONES

A escasos años de llegar a la fecha límite de la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidas e inspirada en un desarrollo sostenible, en el que el desarrollo del Estado del Bienestar es uno de los grandes pilares, y en un contexto académico en el que los debates sobre la gestión pública se encuentran en auge, fundamentalmente al ir aparejada a nuevos paradigmas de gestión pública y al impulso de la profesionalización de la dirección pública; a lo largo de las líneas que componen el presente documento se ha tratado de dejar constancia de aquellos elementos clave que permiten entender, de un vistazo, el estado y realidad de la gestión pública de los servicios sociales en la provincia de Granada, así como el papel que, en la prestación de los mismos, tiene la Excm. Diputación de Granada. Este cometido se ha abordado en el apartado relativo al diagnóstico y reflexión sobre la gestión pública de los servicios sociales en la Diputación, en el que se han descrito y expuesto objetivamente las cuatro grandes dimensiones que determinan cualquier ámbito de gestión pública (estructura organizativa, medios disponibles, ámbito material de actuación y estado básico del funcionamiento interno de la Delegación de Bienestar Social y Familia mediante un esquema DAFO simplificado); mientras que en el otro gran apartado, por su parte, se han propuesto algunas sugerencias de mejora de la gestión existente a partir de un esquema CAME simplificado que, sin perjuicio de su sencillez, puede utilizarse para establecer los cimientos de un plan estratégico más ambicioso.

Se advierte, sin embargo, que los rasgos e información expuesta representan una foto fija en un momento dado y, por lo tanto, conviene contrastarlos en función del momento en el que se realice la lectura del trabajo. De igual modo, conviene adecuarlos a una agenda o planificación pormenorizada en lo que se refiere a la implementación de aquellos cambios propuestos para su mejora.

5.- BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILAR VILLANUEVA, L. Fernando. *La nueva gobernanza pública*. Guadalajara: Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno, Universidad de Guadalajara, 2014.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Fernando. “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2014, vol. 1, n.º 1, pp. 11-36.
- BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- CUENCA CERVERA, J. Javier; ANTÓN CRESPO, Pilar; FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando. *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2018.
- DEL PINO, Eloísa; RUBIO LARA, M.^a Josefa (dirs.). *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, 2016.
- DRUCKER, Peter. *The practice of management*. New York: Harper & Row, 1954.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- HANDY, Charles. *Gods of management: the changing work of organisations*. London: Arrow Books, 1995.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “¿Transformar las organizaciones locales? La gobernanza intraorganizativa como desafío inmediato frente a la "cruzada antiburocrática"”. *Consultor de los Ayuntamientos*, 2005, n.º extra 1.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Alineamiento política-gestión en los gobiernos locales: marco conceptual y algunas buenas prácticas”. *Revista digital CEMCI*, 2017, n.º 36.

KOOIMAN, Jan. “Gobernar en gobernanza”. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005, pp. 57-82.

LALOUX, Frederic. *Reinventar las organizaciones*. Barcelona: Arpa Editores, 2017.

LAPUENTE, Víctor; DAHLSTRÖM, Carl. *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto, 2017.

MARCET, Xavier. *Management del sentido común*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2024.

MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 2012.

MONAR RUBIA, Fernando; MARTÍN CASTAÑO, Rodrigo (colab.). *La tercera nueva gestión pública de las administraciones locales en la década 2030*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2023. (Colección “Temas de Administración Local”, n.º 116).

MORAN, Brian P.; LENNINGTON, Michael. *El año de 12 semanas*. Barcelona: Empresa Activa, 2014.

RAMIÓ MATAS, Carles. *La administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Barcelona: Tecnos, 2017.

SINEK, Simon. *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*. New York: Portfolio, 2009.