

# Elementos básicos del Anteproyecto de ley de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

**Fernando Consuegra**

Viceconsejero de Asuntos Sociales  
Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales  
Gobierno Vasco

**Se presentan en este artículo los principales elementos que han guiado la elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la CAPV y se repasan las características que definen el modelo que con la nueva Ley se pretende implantar. El autor del trabajo, promotor de esta reforma legislativa en su calidad de Viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, destaca entre las aportaciones del anteproyecto la introducción del derecho subjetivo a los servicios sociales y la adecuación del nuevo marco a las necesidades de la sociedad vasca actual, al tiempo que aboga por favorecer en el proceso de elaboración de la nueva Ley amplios niveles de participación que permitan que represente un salto cualitativo para los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

## 1. Introducción

En este artículo queremos presentar una reflexión técnica (en el ámbito de la intervención social) sobre los principales elementos del Anteproyecto de ley de servicios sociales que durante los últimos meses se ha venido preparando por iniciativa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Más que un resumen de contenidos, pretende ser una introducción a su lectura, en la medida en que intenta aportar una contextualización, fundamentación y síntesis de algunos de sus principales perfiles.

El artículo se ordena en torno a una serie de cuestiones clave que, desde nuestro punto de vista, han de ser tomadas en cuenta para la conformación de un modelo de servicios sociales desde las políticas públicas relacionadas con la intervención social. Así, intentamos plasmar los términos y contextos en los que entendemos que se están planteando dichos temas clave y precisar los enfoques y las apuestas que hemos ido vislumbrando y definiendo en el proceso sistemático y participativo que se ha llevado adelante para elaborar el Anteproyecto. A partir de todo el trabajo, estudio, reflexión y debate realizados hasta el momento, se pretende colocar las cuestiones en el punto en el que están y seguir facilitando así un debate profundo e integral sobre el modelo de sistema de servicios sociales hacia el que queremos avanzar.

## 2. El proceso seguido hasta el momento

Si tuviéramos que resaltar los principales hitos del camino recorrido hasta el momento, recordaríamos los siguientes:

- Se puede establecer como primer paso en este proceso el Cuarto informe sobre los servicios

sociales del Consejo Vasco de Bienestar Social, para el cual se realizó una dinámica especial y participativa que llevó a elaborar por consenso y aprobar por unanimidad (en 2004) doce “conclusiones y recomendaciones” que, a nuestro juicio, delimitan un interesante territorio compartido de diagnóstico y propuestas que puede servir de base para acuerdos de carácter político, institucional, profesional y social de cara a una nueva etapa de nuestros servicios sociales marcada por una nueva Ley.

- En los últimos meses de la anterior legislatura (2005), sobre la base de las mencionadas conclusiones y recomendaciones, se encargó a un grupo independiente e interdisciplinar de personas expertas la elaboración de un Dossier sobre la “situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Entendemos que se trata de un trabajo riguroso y sugerente que desbroza, sin decantarse por ninguno en particular, los caminos por los que puede transitar la mejora de nuestros servicios sociales.
- Cuando se formó el actual Gobierno Vasco (2005) se incorporó al programa de gobierno la propuesta de una modificación de la legislación sobre servicios sociales en clave de desarrollo estratégico compartido por las instituciones y agentes interesados e implicados en la red vasca de servicios sociales.
- En 2006 se da inicio al trabajo interinstitucional acerca de la nueva Ley vasca de Servicios Sociales. En este proceso, hasta el momento, entendemos que se ha producido un considerable grado de confluencia entre las diversas instituciones a la hora de diagnosticar la situación de nuestros servicios sociales, a la hora de compartir la visión de que nuestro sistema público de servicios sociales necesita iniciar una nueva etapa de la mano de una nueva Ley y en cuanto a los principales contenidos de dicha Ley. En 2007 el trabajo conjunto entre las personas de la máxima responsabilidad política sobre servicios sociales en los ámbitos municipal, foral y autonómico se ha intensificado, realizándose más de 50 horas de reunión al más alto nivel.
- Esta visión de un necesario abordaje global o sistémico de una nueva etapa de nuestros servicios sociales se ha visto confirmada, a nuestro juicio, por las diversas e interesantes aportaciones que se han compartido, a lo largo de 2006, en la Ponencia que en el Parlamento Vasco ha trabajado sobre los servicios sociales. Otro espacio, por cierto, en el que han ido emergiendo una serie de líneas de confluencia en la visión y en las propuestas en relación con nuestros servicios sociales.

- Por otra parte, también en 2006, se presenta públicamente el Dossier antes mencionado, en un acto que congregó a cerca de mil personas en el Palacio Euskalduna de Bilbao y que pone en marcha una dinámica de participación asociativa, profesional, social y ciudadana que se ha plasmado en más de cien reuniones celebradas hasta abril de 2007.
- Simultáneamente hemos ido realizando estudios y desarrollos de tipo técnico y económico que nos han permitido avanzar a partir de las aportaciones del Dossier antes citado e ir avanzando en reflexiones y propuestas necesarias para la construcción de una nueva Ley de servicios sociales. Las horas de trabajo técnico dedicadas son, sin duda, varios miles.
- Finalmente, el 20 de abril de 2007 se presenta en un nuevo acto que congrega a cerca de 1.000 personas, el texto articulado al que se ha llegado hasta el momento en este proceso.

Aceptando que toda realización humana y política es mejorable, estimamos que el proceso llevado a cabo hasta el momento tiene una alta calidad desde el punto de vista del rigor técnico, la colaboración interinstitucional y la participación social y que ha permitido alcanzar un alto grado de acuerdo y una propuesta ambiciosa que, obviamente, habrá de ser perfeccionada y enriquecida en los próximos meses, antes y después de que el Proyecto de ley llegue al Parlamento Vasco. Por ello es oportuno, también desde este espacio en la revista *Zerbitzuan*, animar a la participación de todos los agentes en la presentación de aportaciones que puedan seguir mejorando el texto en los próximos meses.

### 3. Análisis de la situación que aconseja la aprobación de una nueva Ley

#### 3.1. Cambios sociales a considerar

Quienes trabajamos en el ámbito de los servicios sociales y conocemos su día a día cotidiano no tenemos duda de que hay una situación social cuyos cambios rápidos y profundos llaman fuertemente a la puerta de los servicios sociales mediante significativos incrementos y modificaciones de las necesidades, demandas y aspiraciones a las que han de dar respuesta los servicios sociales. Entendemos que dichos cambios constituyen la primera y principal razón que nos obliga a reajustar o cambiar nuestro modelo de servicios sociales.

Hay que comenzar diciendo que el contexto no es el de la “crisis industrial sin precedentes” de la que se habla en la Ley ahora vigente, ni el de los procesos de reconversión industrial que hacían que se consideraran las elevadas tasas de desempleo (masculi-

no) “el principal factor de desprotección” en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Otros fenómenos, como el incremento del número de personas mayores o del número de mujeres que desempeñan actividades laborales fuera del ámbito doméstico, han experimentado un desarrollo exponencial y se han transformado cualitativamente.

Entendemos que el escenario que afrontan los servicios sociales ha sufrido en diez años una auténtica revolución como consecuencia, entre otros factores, de:

- El aumento de la esperanza de vida.
- La dualización social, el incremento de la vulnerabilidad y los cambios en la estratificación social.
- El proceso de emancipación de las mujeres y el incremento de la violencia contra ellas.
- La afirmación del individuo y de las diferencias interindividuales.
- Los cambios en las estructuras y dinámicas familiares y convivenciales.
- Los cambios en la geografía urbana.
- El debilitamiento del apoyo social informal.
- El hecho migratorio.

Estos fenómenos y su interacción desencadenan importantes cambios en los riesgos y las situaciones, de dependencia, de exclusión, de desprotección u otras, que están a la base de las necesidades, demandas y aspiraciones a las que deben responder los servicios sociales, emergiendo hechos como:

- Un importante aumento de la demanda.
- Una cada vez mayor individualización y diversificación de perfiles entre las destinatarias y destinatarios de los servicios sociales, en una dinámica de progresiva universalización en la que cada vez más capas sociales se consideran necesitadas y destinatarias de los servicios sociales.
- Un incremento de la complejidad por las diferentes variables intervinientes y perspectivas transversales a tener en cuenta en los procesos de intervención social.

Así, en la gestión de un solo caso, en un determinado proceso de intervención social, los servicios sociales pueden estar obligados a incorporar, por ejemplo:

- la perspectiva de género, de modo que la intervención actué a favor de la igualdad entre los hombres y las mujeres afectadas;
- el enfoque familiar, atendiendo a las relaciones intergeneracionales involucradas;
- el principio de promoción de la autonomía de las personas con las que se está interviniendo;
- la cuestión de la interculturalidad, por cuanto la intervención pueda afectar a la gestión de la diversidad cultural en una determinada situación;

- la promoción de la accesibilidad o la inclusividad en los entornos sociales objeto de la intervención;
- la perspectiva de la ética asistencial para la toma de decisiones que afectan a la dignidad de las personas;
- el soporte a las redes y apoyos sociales y comunitarios disponibles en la situación;
- la coordinación con el sistema sanitario, educativo u otros;
- y así sucesivamente.

En las situaciones sociales y en los procesos de intervención social realmente existentes aparecen cada vez más este tipo de complejidades, y no cabe pensar que retos como los que acabamos de dibujar se presentan *de uno en uno y por separado* como para que la o el especialista en cada uno de ellos pueda abordarlo sin preocuparse de los otros. Se configura, por tanto, un entorno cambiante y exigente en el que, por otra parte, no falta el ingrediente de los efectos que las propias políticas públicas y el propio entramado de bienestar social provoca en las demandas y aspiraciones de la ciudadanía, más reivindicativa de sus derechos, con más conciencia de consumidora.

### 3.2. La evolución de los servicios sociales vascos

Un panorama de cambio social como el descrito podría bastar para aconsejar una revisión en profundidad de nuestros servicios sociales. Sin embargo, existe otra línea argumental igualmente potente que nos coloca ante el reto de diseñar, preparar y ofrecer una respuesta global y cualitativamente diferente de aquella que ahora estamos ofreciendo. Esa segunda línea argumental es la que tiene que ver con las disfunciones que han ido presentándose y aumentando en el modelo de servicios sociales con el que ahora contamos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Entendemos que en el *modelo* de servicios sociales que conjuntamente hemos ido diseñando pueden encontrarse toda una serie de hallazgos, fortalezas, capacidades y valores y que debemos felicitarnos y reconocernos el mérito de haberlo levantado. Sin ánimo de exhaustividad, creemos que puede subrayarse:

- El carácter pionero y referencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue la primera Comunidad Autónoma que aprobó su Ley de servicios sociales, poniendo en marcha el consiguiente proceso de construcción de un moderno sistema de servicios sociales.
- La incorporación al modelo vasco de servicios sociales de los principios de referencia y mejores prácticas con reconocimiento internacional a partir de una gestión permanente y proactiva de las rela-

ciones y colaboraciones con Instituciones y entidades de otros países.

- La apuesta de nuestra Comunidad por unas políticas audaces en relación con la exclusión social, con un alto protagonismo del sistema de servicios sociales en la gestión de prestaciones, servicios, programas y procesos favorecedores de la inserción social.
- El vigor y la profundidad de la colaboración y las sinergias entre unas Administraciones públicas comprometidas con el bienestar social y una iniciativa social de larga tradición en el ámbito de la intervención social.
- La creación y desarrollo de una amplia y variada red de servicios sociales capaces de responder a una gran diversidad de necesidades y perfiles con probada capacidad técnica y de gestión que ha permitido dar respuesta a las demandas y aspiraciones de colectivos organizados como los que defienden los intereses de las personas con diferentes tipos de discapacidad; las personas mayores, los niños, niñas y adolescentes...
- El desarrollo de respuestas técnicas y la creación de conocimiento aplicable en los servicios sociales mediante la colaboración cercana entre las Instituciones Públicas con responsabilidad en servicios sociales, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales...
- La incorporación de la bioética en el trabajo de los servicios sociales.
- Los avances en la construcción de un sistema complejo de gobierno multinivel con tres Administraciones involucradas.
- El carácter pionero de las fuerzas sindicales y las organizaciones de la iniciativa social en la introducción de la negociación colectiva en el sector.
- El fuerte apoyo de la ciudadanía a las políticas de servicios sociales y, en general, a las políticas solidarias, más allá de expresiones minoritarias de cuestionamiento de algunas medidas o prácticas.

Sin embargo este modelo da muestras, cada vez más, de un mal sistémico, de la necesidad de un replanteamiento global que permita reforzar lo mucho de positivo que se ha alcanzado hasta el momento pero resituándolo y reconfigurándolo. Intentando recoger los elementos de consenso captados en todos los trabajos y reflexiones realizados hasta el momento, creemos que se puede decir que:

- El actual modelo, sin deseárselas, hace posibles y difícilmente evitables importantes diferencias

y desigualdades en materia de características, calidad, cobertura e intensidad de la atención e intervención en los diferentes lugares de nuestra Comunidad. Esta realidad se hace progresivamente más insostenible desde el punto de vista ético y político, máxime en un contexto como el dibujado antes y en el que, en general, va creciendo la conciencia social acerca de la importancia y centralidad de los servicios sociales.

- En el actual modelo se producen frecuentemente y cada vez más situaciones de confusión y dificultad en las relaciones y coordinación entre las diferentes instituciones y agentes implicados en el sistema. En un sistema que ha crecido mucho, se produce la situación paradójica de que la asunción de nuevos compromisos o el surgimiento de nuevas iniciativas tiene, en ocasiones, efectos no deseados en términos de incremento del desorden y las tensiones entre agentes. Parece evidente que el incremento cuantitativo (en recursos) en el sistema obliga ya a un cambio cualitativo (estructural) que permita ordenar y rentabilizar los esfuerzos y recursos y, a la vez, haga posibles los inevitables nuevos crecimientos y esfuerzos que habremos de realizar.
- Por otra parte, son crecientes las exigencias que se dirigen a los servicios sociales desde otros sistemas del bienestar social. Las más claras son las que vienen del ámbito sanitario, planteando la cada vez más candente cuestión sociosanitaria, pero también se nos proyectan importantes expectativas desde el sistema educativo, laboral, habitacional, recreativo, judicial... Desde nuestro actual modelo de servicios sociales no podemos responder adecuadamente a la interacción y coordinación con esos otros sistemas pues su envergadura y grado de articulación no son, en general, comparables a los nuestros.
- Tan importante, sin embargo, como las exigencias o amenazas que nos llegan del entorno es la realidad de maduración y desarrollo de nuestros servicios sociales que también empuja hacia ese cambio y, a la vez, lo hace posible. La andadura de nuestros servicios sociales permite hablar de unos desarrollos técnicos e institucionales que colocan al sistema vasco de servicios sociales en disposición de abordar la nueva etapa que se va avizorando.

Junto a las dos grandes líneas argumentales que acabamos de desarrollar (la que tiene que ver con los cambios sociales y la que tiene que ver con la situación de nuestros servicios sociales), entendemos que se ha de tener en cuenta en este contexto el desarrollo de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Ley que tiene la virtualidad de reconocer el derecho subjetivo a un mínimo garanti-

zado a una parte de los titulares de los servicios sociales, a aquellos que se encuentren en situación de dependencia.

En cualquier caso, todo parece apuntar a que el detalle y el grueso fundamental de las prestaciones y servicios, y los mecanismos y requisitos de acceso a dichas prestaciones y servicios, se desarrollen por las propias CC.AA. de acuerdo con los actuales responsabilidades competenciales.

## 4. Definición de los servicios sociales y de las necesidades a las que están llamados a dar respuesta

### 4.1. Definiendo los servicios sociales

Si analizamos las definiciones y delimitaciones de los servicios sociales de nuestra Ley actualmente vigente y de otra legislación cercana o las que se manejan en diferentes documentos se observa lo siguiente:

- La definición en cuanto a las necesidades o demandas a las que han de responder los servicios sociales, o en cuanto a los objetivos o fines que están llamados a conseguir, tiende a ser muy amplia y ambiciosa. Se suele hablar de conceptos como bienestar social, desarrollo personal o igualdad que, como sabemos, van mucho más allá de los cometidos y las posibilidades reales de los servicios sociales e incluso de todo el entramado de bienestar y del conjunto de la política social.
- La definición en cuanto a las destinatarias y destinatarios de los servicios sociales, por más que, formalmente, no excluya a ninguna persona, suele expresarse de modo que tiende a restringirse a unos determinados segmentos poblacionales o colectivos preestablecidos que suelen ser casi siempre los mismos.

Este tipo de definiciones, posiblemente, tiene su explicación y su razón de ser si analizamos la historia de la que provienen los actuales servicios sociales, con antecedentes como la Beneficencia, por ejemplo. Sin embargo, entendemos que es posible y necesario avanzar a una definición de los servicios sociales que haga visible que son servicios dirigidos a todas las personas, a todas las familias, a toda comunidad... En este sentido podría valer el ejemplo de los servicios sanitarios. Todas las personas nos sentimos, en tanto que personas, destinatarias de los servicios sanitarios, haciendo uso de ellos o recibiendo su intervención en función de nuestras necesidades y sin hacerlo como miembros de ningún colectivo. Obviamente, el sistema sanitario, según para qué, nos puede considerar dentro del segmento poblacional de las personas mayores de tal edad, o de las que padecen determinada enfermedad cró-

nica, pero eso no hace que se nos trate, en general, como miembros del colectivo de las personas de tal edad o con tal enfermedad.

Una vez sentado que los servicios sociales son para todo el mundo, se trata, entonces, de identificar y delimitar el tipo de necesidades, demandas, o aspiraciones de las personas para las que están indicados o son competentes los servicios sociales. En muchos casos ha resultado y sigue resultando funcional no identificar y delimitar el tipo de necesidades que corresponden a los servicios sociales y ello ha llevado a una práctica rayana en la consideración de que los servicios sociales se hacen cargo de todo lo que no asumen los demás sistemas de protección. Sin embargo, entendemos que la modernización y perfeccionamiento de los servicios sociales los va llevando a concebirse como servicios de carácter fundamental y principalmente relacional que responden a necesidades y demandas relacionadas con el desenvolvimiento autónomo de las personas y su integración familiar, comunitaria y social en general.

### 4.2. Dimensiones de la intervención social

El hecho de que se identifiquen estas necesidades como las que interesan a los servicios sociales, por cierto, no quiere decir en absoluto que los servicios sociales tengan sólo o fundamentalmente un carácter asistencial o protector en el sentido de que se dediquen a ayudar, en forma supletoria o compensatoria, a personas con especiales problemas, dificultades o necesidades de apoyo en lo que tiene que ver con su desenvolvimiento autónomo y su integración familiar, comunitaria y social en general. Por el contrario, con ese referente de la autonomía y la integración, los servicios sociales tienen, junto a esa dimensión de protección o asistencia (de mantenimiento, vale decir), otras como las siguientes:

- La dimensión preventiva, en función de la cual los servicios sociales trabajan para que no aparezcan en las personas, familias y comunidades situaciones de riesgo o especial necesidad de apoyo en lo que tiene que ver con el desenvolvimiento autónomo y la integración social.
- La dimensión promocional, en función de la cual los servicios sociales trabajan para que las personas, familias y comunidades desarrollen recursos y capacidades que incrementen o mejoren su desenvolvimiento autónomo e integración social.
- La dimensión estructural, en función de la cual los servicios sociales trabajan para modificar los entornos y sistemas sociales de modo que sean favorecedores de la autonomía personal y la integración social.

### 4.3. Universalización, transversalidad, normalización y complementariedad

Todo esto tiene mucho que ver con la comprensión de los servicios sociales dentro del conjunto de los diferentes ámbitos o sistemas vinculados o dedicados al bienestar social. Si optamos por una definición autónoma de los servicios sociales como un ámbito o sistema más del bienestar social que, como todos, se dirige a toda la población y que, como todos, responde a las necesidades y busca los fines que le son propios, entonces se entiende que todos los ámbitos o sistemas son complementarios entre sí y no que los servicios sociales son subsidiarios respecto a la intervención educativa, sanitaria o laboral, por ejemplo. Entonces los servicios sociales no son un “plan b” para quien no encuentra hueco en los otros sistemas. Entonces los servicios sociales son tan *normalizados* como los otros sistemas.

Este enfoque, por cierto, lejos de perjudicar a las personas y grupos con especiales necesidades de apoyo, lo que hace es brindarles un instrumento (los servicios sociales) más potente, eficaz, normalizador, inclusivo, seguro, garantista, sostenible, apreciado y apropiado para dar respuesta a sus necesidades, demandas y aspiraciones.

Por último, en la medida en que apostemos por estas claves de universalización, transversalidad, normalización y complementariedad a la hora de definir y ubicar los servicios sociales en el ámbito del bienestar y las políticas sociales, habrá que subrayar que los cambios en la realidad social, el avance de las políticas sociales y el desarrollo de las tecnologías de la intervención social hacen cada vez más obsoleta la fórmula de trabajo en la cual la mayor parte de los servicios sociales se presentan adscritos a uno de esos grandes colectivos preestablecidos de los que hemos hablado. Entendemos que hay que avanzar hacia una atención más personalizada y utilizar una segmentación más compleja, con más variables, al estilo de lo que ocurre en el sistema sanitario, tal como decíamos.

Lógicamente, para las opciones que se tomen en este punto habrán de tenerse en cuenta las aportaciones de la comunidad científica y técnica, así como la realidad de nuestros servicios sociales y la medida en que los progresos científicos y técnicos están acogidos y asimilados en las realidades profesionales e institucionales de nuestros servicios sociales. Posiblemente no se puede cambiar de la noche a la mañana un entramado de servicios organizado en buena medida en función de dichos grandes colectivos. Sin embargo, entendemos que hay buenas razones para plantear un cambio proactivo y progresivo en la línea indicada porque:

- La idea de que los servicios sociales se encargan de determinados colectivos contribuye a que otros ámbitos o sistemas del bienestar social se desentendían de ellos.
- El hecho de que las personas consideradas como pertenecientes a determinados colectivos sean rápidamente derivadas desde la denominada atención primaria a la denominada atención especializada, o que simplemente no pasen por aquella, les priva de todo el valor añadido que la atención primaria de servicios sociales podría aportarles, especialmente en lo que tiene que ver con el aprovechamiento y la potenciación de los apoyos naturales y redes informales que las personas tienen o pueden tener a su alrededor.
- El desarrollo técnico e institucional de los servicios sociales hace posible la atención a la diversidad y convierte en cada vez más obsoletos los servicios específicos para grupos homogéneos.
- Cada vez más dimensiones y aspiraciones de las personas quedan fuera del ámbito de atención de unos servicios sociales organizados en función de una única variable o característica de dichas personas, que es la que les hace parte de uno de esos grandes colectivos.
- Cada vez más personas y grupos no encuentran encaje adecuado en el seno de los colectivos de atención clásicamente preestablecidos hasta ahora en los servicios sociales.
- En una sociedad cada vez más compleja, interconectada y fluida la atención a las personas en grupos homogéneos las estigmatiza y excluye cada vez más de la dinámica y el entorno social.
- Los compartimentos estancos en los que, en muchos casos, se prestan y gestionan los servicios sociales para los diferentes colectivos dificultan la gestión del conocimiento y, con ella, el aprendizaje colectivo y el desarrollo tecnológico de los servicios sociales.
- El hecho de que gran cantidad de los recursos y capacidades estén adjudicadas a un determinado grupo poblacional hace que dichos recursos y capacidades no puedan aprovecharse mejor y dificulta las sinergias para una mejor atención para todo el mundo.

La política en relación con las situaciones de dependencia y el proceso seguido hasta la aprobación de la Ley sobre dependencia ejemplifican bien, a nuestro juicio, esto que se está comentando. Desde el momento en el que se identifica la dependencia funcional como una contingencia relevante como variable de segmentación en la provisión de servicios sociales, se pone en crisis la segmentación y la

estructuración de los servicios de las personas mayores, por un lado, y las personas con discapacidad, por otro, utilizada profusamente en el ámbito de los servicios sociales.

## 5. Delimitación, dentro del ámbito de los servicios sociales, del sistema público y relación entre los poderes y administraciones públicas y los agentes privados en el ámbito de los servicios sociales

### 5.1. Sistema público y ámbito de los servicios sociales

Es un lugar común en nuestros diagnósticos afirmar que, si miramos a la legislación sobre servicios sociales y a las prácticas cotidianas en el sector, persisten ciertos niveles de ambigüedad y confusión en cuanto a la delimitación de lo que constituye el sistema público o sistema de responsabilidad pública de servicios sociales y lo que queda fuera de él, por más que todo el mundo entienda que esos servicios sociales privados, es decir, esa parte del ámbito de los servicios sociales que queda fuera del sistema público, son y deben ser regulados, para ser considerados como tales, por los poderes y administraciones públicas.

Por todo ello, en nuestra propuesta tratamos de:

- Reforzar el gobierno y coordinación del sistema y de sus principales estructuras y procesos, de modo que el sistema público garantice la equidad en los requisitos de acceso de las personas usuarias, unas prestaciones y servicios de calidad a través de un adecuado control, inspección y evaluación, así como una suficiente y variada oferta de prestaciones y servicios basada en una adecuada y coordinada planificación de las Administraciones Públicas en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Identificar aquellas actividades (prestaciones, programas, servicios, centros) que, en cualquier caso, serán siempre de gestión pública directa, en el entendido de que, aunque se admita la gestión concertada, existe, al menos, un mínimo de *masa crítica*, en términos cuantitativos y en términos cualitativos, que debe quedar, en todo caso, directamente en manos del sector público, con su correspondiente dotación, estructura, legitimación... Entendemos que, en todo caso, deben reservarse para la gestión pública directa las actividades y procesos que suponen:
  - Sistemas relacionados con la información y el conocimiento y con la evaluación y la calidad en servicios sociales.
  - Acceso al sistema y a sus prestaciones y servicios, con su correspondiente carga de diagnós-

tico, valoración, prescripción y evaluación de carácter general.

- Gerencia de los casos y prestaciones y actividades especialmente relevantes o críticas para la gestión de los casos.
- Clarificar cuáles serán las condiciones y requisitos que en las que se considerará una actividad privada como parte del sistema público. Se trata de clarificar, desarrollar y precisar el concepto de gestión concertada (Régimen de Concierto) en el ámbito de nuestros servicios sociales, en el entendido de que no basta una financiación, menos aún parcial, de una actividad para que ésta se considere integrada en el sistema de responsabilidad pública, sino que habrán de cumplirse unos criterios y articularse unos mecanismos que efectivamente permitan hablar con propiedad del ejercicio y del ámbito de la responsabilidad pública en la gestión concertada:
  - de consideración de la calidad y no sólo de los costes;
  - de estabilidad plurianual;
  - de financiación completa y ágil tanto de la intervención como de la gestión y las correspondientes estructuras;
  - de acreditación;
  - de equiparación de condiciones laborales;
  - de interacción entre institución responsable de la provisión y entidad o empresa encargada de la prestación...).
- Establecer los mecanismos mediante los cuales los poderes y administraciones públicas influyen, en el sentido más amplio y abierto de la palabra, en los servicios sociales privados o colaboran con ellos. Desde los mínimos a los que estaría obligado cualquier servicio social privado (que habría de ser autorizado, homologado, inspeccionado, en su caso sancionado...), hasta las fórmulas mediante las que se realizará la colaboración entre el sector público y el privado más allá de la gestión indirecta de servicios de responsabilidad pública (fomento, por ejemplo, mediante reconocimientos y subvenciones; sociedades de economía mixta; convenios...).

Entendemos, por otra parte que procede explicitar y caracterizar la manera en la que se entiende la especial consideración de los poderes o administraciones públicas a la iniciativa social en el ámbito de los servicios sociales, partiendo de la consideración de la trayectoria y el protagonismo del tercer sector en el sector, frecuentemente haciendo importantes esfuerzos por delante del propio sector público y, desde luego, del sector mercantil. Se propone la filosofía de que la intervención pública no contribuya en ningún caso a desplazar o desarticular aquella labor y red que la iniciativa social haya ido desarrollando y construyendo. Por ello nos referimos a:

- Medidas de acción positiva, establecimiento de cláusulas sociales, como requisito, u otras fórmulas que permitan crear condiciones favorables a las organizaciones no lucrativas de cara a la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública.
- En general, todo tipo de iniciativas de promoción de la ayuda mutua, el voluntariado y la iniciativa social en general.

## 5.2. Participación y servicios sociales

Por otro lado, se trata de articular la participación asociativa, social y ciudadana a todos los niveles. Seguramente en este momento histórico en el que se habla de la gobernanza y de la democracia participativa, éste habrá de ser uno de los aspectos en los que la nueva Ley sea más innovadora, especialmente en un ámbito, como el de la intervención social, en el que todo lo que tiene que ver con la autonomía, la interacción, el empoderamiento y la participación pertenecen a la entraña de la actividad en el sector. Ello ha de practicarse en cada centro y servicio.

Entendemos que para algunas cuestiones de especial calado los órganos de participación deben tener una mayor implicación. Las estructuras, procesos y órganos de participación se prevén a escala de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Consejo Vasco de Servicios Sociales) y también a las escalas geográficas inferiores que existan en el sistema público de servicios sociales. Se prevén, también consejos sectoriales de mayores, infancia, discapacidad, inserción y calidad en el empleo y en el sistema de formación y cualificaciones.

Al hablar de participación, entendemos que cabe hacer una doble llamada al tercer sector de intervención social, como agente que, junto con otros, está protagonizando y debe protagonizar este momento de cambio en nuestros servicios sociales. Creemos que tiene un doble reto:

- Sin abandonar su capacidad demostrada de identificación de necesidades y gestión de servicios que mejoran la calidad de vida de los colectivos a los que atiende cada entidad, creemos que ha de dar, cada vez más, el paso a pensar en el conjunto del sistema, a implicarse en el diseño, planificación, seguimiento y evaluación de la totalidad de la red de servicios sociales, más allá de aquellos que conoce más cada entidad.
- Unido a lo anterior, entendemos que ha de superarse la situación de atomización del sector que todavía, en muchos casos, se vive, para fortalecer redes sectoriales e intersectoriales que incrementen su capacidad de compartir apuestas y establecer interlocución.

Otro agente que está cobrando cada vez más protagonismo y que debe seguir cobrándolo, a nuestro juicio, es el de las y los profesionales de la Administración pública de servicios sociales, portador de una memoria histórica y un patrimonio de conocimientos imprescindibles para esta operación histórica de cambio en nuestros servicios sociales.

## 6. Caracterización del derecho y de las y los titulares del derecho

Nuestro Anteproyecto declara el derecho subjetivo perfecto y universal a los servicios sociales, exigible individual y colectivamente (también) ante los tribunales, delimitando su alcance y explicitando las garantías para su ejercicio. No cabe duda de que, en este momento y en nuestro entorno, la idea de derecho subjetivo es la clave de bóveda de la reforma de los servicios sociales que se está acometiendo.

A partir de la declaración del derecho subjetivo a los servicios sociales, la dinámica lógica va hacia que su intensidad y alcance se regulen, finalmente, por la prescripción técnica. Por otra parte, a partir del empoderamiento de quien hace el diagnóstico y la prescripción, nos orientaríamos hacia una interpretación cada vez más inclusiva del universo de personas protegidas por el sistema.

La vigente legislación de extranjería señala que las personas extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (incluyendo, obviamente, las de urgencia). En la medida en que las personas inmigrantes, sobre todo si están en situación irregular, pueden ser consideradas personas con mayor probabilidad de estar en una situación o riesgo de necesitar especial apoyo en lo que tiene que ver con su desenvolvimiento autónomo e integración social, entendemos que las y los profesionales responsables de su diagnóstico social, de la valoración de su situación y de la correspondiente prescripción técnica han de contar con un suficiente abanico de prestaciones y servicios a la hora de poder articular un plan de atención individualizada que, de forma coherente y eficaz, responda a las necesidades, en principio, de todas las personas empadronadas en los municipios de un territorio o nacidas en él (y sus descendientes) si les sirve para regresar, cuando residan fuera. Ello no es óbice para que en el caso de unas u otras prestaciones o servicios se pidan unos determinados requisitos adicionales en términos, por ejemplo, de período de empadronamiento previo.

Obviamente, la cuestión del derecho a los servicios sociales remite al contenido preciso del derecho y por tanto al catálogo de prestaciones y servicios. Otra cuestión que no cabe confundir con ésta es la de los derechos y deberes de las personas usuarias



y profesionales de los servicios sociales, que también tiene cabida en el texto.

## 7. Modelo de atención o intervención

Hemos entendido que en el Anteproyecto había de perfilarse un modelo de intervención o atención como de general aplicación en los servicios sociales y, especialmente, en el sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello se hace, por ejemplo, cuando se enuncian los principios o valores de referencia, algunos de los cuales tienen que ver con el modelo de intervención o atención (tales como prevención, proximidad, continuidad de cuidados, normalización, integración, autonomía, globalidad...) junto a otros de carácter más bien administrativo o gerencial y otros marcadamente políticos. Lógicamente, esa filosofía técnica, que configura el modelo de intervención, responde a progresos y consensos de la comunidad científica, técnica y profesional de referencia, y ha de considerarse aplicable al conjunto de los servicios sociales y, más estrictamente, a los servicios sociales de responsabilidad pública, en un determinado momento histórico.

En nuestra propuesta se asume, de una u otra manera, el *modelo de atención comunitaria*, entendiendo por tal el modelo de intervención social que potencia (y se apoya en) los recursos y capacidades de apoyo social de la familia y la comunidad y que, por lo tanto, busca preferentemente la atención a las personas en su entorno natural, habitual o de referencia (salvo excepciones en las que ello esté contraindicado o no sea deseado por la persona usuaria) y desde alternativas residenciales de pequeño tamaño para los casos en los que la permanencia en el propio domicilio no resulte viable o no esté indicada. Como se puso de manifiesto en correspondiente estudio comparativo del Dossier antes mencionado, este modelo goza de amplia aceptación y consenso internacional.

Posiblemente, en algunos lugares y momentos, se ha incurrido en el error de pensar que el denominado enfoque comunitario sólo era aplicable para servicios de atención primaria y no para los de atención secundaria. Sin embargo, el conocimiento basado en la evidencia parece apuntar fuertemente a la aplicación del modelo de atención comunitaria al conjunto de los servicios sociales, en una clave de creciente personalización de la atención. Aplicando esta idea a nuestra Comunidad, diríamos que el enfoque comunitario es de aplicación en los servicios de los que son responsables los Ayuntamientos, en los servicios de los que son responsables las Diputaciones Forales y en los servicios de los que es responsable el Gobierno Vasco.

Este modelo de atención se apoya de manera singular en la gerencia, gestión o coordinación de caso,

entendida como procedimiento en el que una o un profesional de referencia coordina la actuación interdisciplinar de diferentes figuras, servicios e incluso sistemas a lo largo de la vida de la persona.

Entendemos que el modelo de atención comunitaria facilita la acción preventiva de los servicios sociales y la atención a las necesidades en un momento y en un contexto que evita el surgimiento o el agravamiento de diferentes situaciones que hacen aumentar la demanda de servicios sociales. Por ello, el modelo de atención comunitaria:

- Empodera a las personas, familias y comunidades disminuyendo en términos relativos su demanda de servicios sociales y el correspondiente gasto en servicios sociales.
- Aborda las situaciones en momentos en los que son todavía posibles intervenciones más ligeras y menos invasivas, y consiguientemente más idóneas y menos costosas.
- Se apoya en las redes familiares y comunitarias, subrayando sus responsabilidades intrasferibles pero, a la vez, da soporte a esas redes familiares y comunitarias previniendo su destrucción y claudicación.
- Activa y no sustituye las capacidades de las personas, familias y comunidades disminuyendo o eliminando su dependencia de los servicios sociales y de los servicios formales de protección social.
- Es un modelo humanista y humanizador, porque lejos de mercantilizar o institucionalizar la respuesta a determinadas necesidades de las personas, contribuye a su abordaje en el entorno cercano y cotidiano en el que la persona tiene sus afectos, significados, referentes y vínculos.

Parece especialmente pertinente y aconsejable apostar por el enfoque comunitario en un país como el nuestro en el que, comparativamente con otros, son todavía considerables las energías y dinámicas de apoyo social presentes en las redes familiares y comunitarias.

## 8. Prestaciones y servicios

### 8.1. Catálogo de prestaciones y servicios

Parece haber un consenso en que una de las partes más relevantes y críticas de la futura Ley de servicios sociales será la que contenga el catálogo de prestaciones y servicios que las usuarias y usuarios pueden encontrar en el sistema público de servicios sociales. El catálogo que proponemos recogería los siguientes grandes tipos de servicios y prestaciones:

## 1. Servicios Sociales de Atención Primaria:

- 1.1. Servicios enmarcados en el Servicio Social de Base (servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación; servicio de ayuda a domicilio; servicio de intervención socioeducativa y psicosocial; servicio de apoyo a personas cuidadoras).
- 1.2. Servicio de promoción de la participación social en el ámbito de los servicios sociales.
- 1.3. Servicio de coordinación de urgencias sociales.
- 1.4. Servicio de teleasistencia.
- 1.5. Servicios o centros de atención diurna de baja intensidad.
- 1.6. Centros de acogida nocturna de baja intensidad.
- 1.7. Servicios de alojamiento con baja intensidad de apoyo.

## 2. Servicios Sociales de Atención Secundaria:

- 2.1. Servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección.
- 2.2. Servicios o Centros de atención diurna de media o alta intensidad.
- 2.3. Centros de acogida nocturna de media o alta intensidad.
- 2.4. Centros residenciales de media o alta intensidad.
- 2.5. Servicio de respiro.
- 2.6. Otros servicios de atención secundaria (servicios de información y orientación; servicios de soporte de la autonomía; servicios de intervención y mediación familiar; servicios de atención psicosocial de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres y a personas menores de edad, servicios de promoción y apoyo al acogimiento familiar y la adopción).

## 3. Prestaciones económicas:

- 3.1. Prestaciones para facilitar la integración social y/o la autonomía así como para cubrir o paliar situaciones de emergencia o urgencia social.
- 3.2. Prestaciones para apoyar y compensar a las personas que ofrecen apoyo social informal.
- 3.3. Prestaciones para la adquisición de prestaciones tecnológicas.
- 3.4. Prestaciones vinculadas a servicios personales.
- 3.5. Otras prestaciones económicas que puedan establecerse en el marco de las finalidades propias del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

## 8.2. Cartera de prestaciones y servicios

El Anteproyecto establece el procedimiento de concreción, detalle y despliegue del catálogo mediante la correspondiente cartera. La cartera prestaciones y servicios para la Comunidad Autónoma del País Vasco se aprobará mediante un Decreto que:

- Determinará los requisitos de acceso a las prestaciones y servicios, (incluyendo el perfil de las personas destinatarias del servicio así como el pago de un precio público cuando proceda) y los requisitos materiales, funcionales y de personal (incluidas las ratios), entre otros aspectos.
- Definirá el nivel de provisión obligatoria para los servicios básicos.
- Deberá ir acompañada de los estudios económicos de costes necesarios para su implementación y establecer las fórmulas de financiación de las diferentes prestaciones y servicios.
- Se actualizará periódicamente, pudiendo revisarse anualmente los requisitos de acceso y los precios.

## 8.3. El carácter relacional y técnico de las prestaciones propias de los servicios sociales

En coherencia con la definición antes referida, entendemos los servicios sociales como prestaciones y, en general, actividades de tipo relacional y técnico, es decir, que lo nuclear y definitorio que acontece en los servicios sociales es que se establecen relaciones guiadas por un criterio técnico, esto es, basadas en un diagnóstico, valoración o evaluación y en una prescripción de carácter facultativo. Dichas prestaciones o actividades de carácter relacional pueden ir acompañadas de otras (de carácter material, por ejemplo) y tomar la forma de diferentes tipos de servicios (como el servicio de ayuda a domicilio, el servicio residencial...) que pueden brindarse en distinto tipo de centros o en el marco de diferentes programas.

En cualquier caso, si miramos el catálogo y la cartera desde el punto de vista de las destinatarias y destinatarios (que es sin duda el punto de vista fundamental a adoptar), lo relevante son las prestaciones observables que se ofrecen a las personas, siendo secundario el formato de servicio, centro o programa en cuyo seno se articulen las prestaciones. Entendiendo el concepto de prestación en el sentido de actividad en la que la destinataria o destinatario participa. Las diferentes prestaciones responden a las diversas necesidades de apoyo presentes en las personas, las familias, las comunidades y para su determinación habrán de tenerse en cuenta, en cada caso, una gran variedad de informaciones relacionadas, por ejemplo, con la edad, sexo, condición de salud, red informal disponible, situación económica, protección formal disponible, idioma, cultura, capacidades...

La configuración de las necesidades que se da en el contexto social del que hemos hablado y las tecnologías avanzadas de intervención y gestión social permiten articular en una clave crecientemente personalizada, paquetes de cuidados, planes individuales de atención o proyectos de intervención diversos mediante la combinación de diferentes apoyos informales y formales, reduciendo costes, aprovechando sinergias y, lo que es más importante, mejorando y multiplicando el impacto individual y social de los servicios sociales. Este modelo flexible de intervención y gestión es el que mejor permitirá adaptarse a un rango variado de tipos de intervención que van desde la actuación puntual en una situación de emergencia hasta la atención intensa, continuada y prolongada a determinadas personas a lo largo de toda su vida.

Por otra parte hay que recordar que los servicios sociales son servicios especialmente interactivos, es decir, servicios en los que resulta especialmente necesaria la participación activa de las usuarias y usuarios para que la intervención pueda realizarse y obtenga los resultados esperados. Por ello, la provisión formal de servicios sociales y la construcción de una sociedad activa y solidaria no son sino vasos comunicantes que han de nutrirse mutuamente. De lo contrario iríamos a una versión paternalista y asistencialista de los servicios sociales y a unas redes familiares y comunitarias pasivas y dependientes.

Proponemos diferenciar entre prestaciones técnicas, tecnológicas y económicas. Al hablar de prestaciones tecnológicas, nos referimos a las ayudas técnicas y la adaptación del medio. Las prestaciones técnicas que se recogen son las siguientes:

- a) Información.
- b) Valoración.
- c) Diagnóstico.
- d) Orientación.
- e) Mediación.
- f) Atención doméstica.
- g) Atención personal.
- h) Intervención socioeducativa.
- i) Acompañamiento social.
- j) Atención sociojurídica.

#### 8.4. Las prestaciones económicas

En lo que tiene que ver con las prestaciones económicas entendemos que:

- Con el fin de garantizar el derecho efectivo de elección de las usuarias y usuarios habrá que hacer un énfasis especial en la provisión de servicios (prestaciones técnicas) sin decantarse por potenciar la vía de las prestaciones económicas.
- Progresivamente habrán de gestionarse desde el sistema de servicios sociales únicamente presta-

ciones económicas afectadas, es decir, orientadas a la compra de servicios sociales o a los fines propios de los servicios sociales.

De lo anterior se deriva, lógicamente, la idea de ir procediendo a una progresiva reordenación del entramado de bienestar o protección social que vaya ubicando en los diferentes sistemas las prestaciones económicas correspondientes a dichos sistemas. Así, por ejemplo, una renta básica como la que ahora se proporciona, y más aún en la medida en que se siga avanzando en la línea de una renta básica de ciudadanía, pertenecería al sistema de garantía de rentas o se podría proporcionar desde el sistema de empleo. Del mismo modo, ayudas como las actuales ayudas de emergencia social que no son tales sino más bien ayudas para vivienda, debieran gestionarse desde el sistema de vivienda.

#### 8.5. Fronteras con otros sistemas

En realidad, esto que señalamos acerca de las prestaciones económicas no es sino un caso particular de la problemática relacionada con la cuestión de las interfaces entre el sistema de servicios sociales y otros sistemas. Por poner un ejemplo, cuando hablamos de la cuestión sociosanitaria, nos referimos a servicios que, estando dentro del sistema sanitario o dentro del sistema de servicios sociales, incorporan e integran prestaciones y actividades típicas o propias de ambos sistemas.

Así, dentro del sistema de servicios sociales, vemos que, además de las prestaciones típicas o propias de los servicios sociales (las que tienen que ver con la ayuda personal, el acompañamiento social, la intervención comunitaria...) se proporcionan prestaciones sanitarias, de alojamiento, educativas... Por todo ello se impone la adopción de principios coherentes, y los correspondientes mecanismos, de modo que se establezca para todos los casos el mismo criterio en relación con el sistema que se hará cargo, en cada caso, de la financiación de las prestaciones. En el Anteproyecto nos decantamos por que cada sistema pague las prestaciones que le son propias, con independencia de que se brinden a través de otro sistema.

En cualquier caso, en el catálogo de servicios sociales se recogen los servicios de carácter sociosanitario que asume el sistema de servicios sociales, del mismo modo que en el vigente catálogo del sistema sanitario están recogidas las prestaciones y servicios de carácter sociosanitario que corresponden al sistema de salud. Lógicamente, la cuestión sociosanitaria y, en general, la cuestión de las interfaces entre sistemas no se agota aquí sino que tiene que ver, como veremos más adelante, con aspectos de gestión, estructura...

## 9. Modelo de coordinación y herramientas de gestión de las políticas públicas de servicios sociales

Del diagnóstico que se ha venido haciendo parece emerger con claridad la idea de un sistema vasco de servicios sociales en el que han crecido en gran medida las prestaciones y actividades (los procesos operativos) pero, sin embargo, no se han desarrollado y fortalecido en la medida necesaria los procesos de apoyo, coordinación y gestión que iba requiriendo un sistema de la envergadura y complejidad del que se ha ido creando. Parece cada vez más claro que los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentran ante el reto de encontrar un modelo de gestión que represente una tercera vía entre:

- La gestión propia de sistemas que dependen, básicamente, del Gobierno Vasco.
- La gestión propia de servicios que dependen, básicamente, de las Instituciones Locales.

Lógicamente, para poder hablar de un sistema, dichos procesos de gestión deberán tener alguna expresión y concreción a escala de todo el sistema (Comunidad Autónoma), del mismo modo que la habrán de tener a escalas progresivamente menores. En la definición de estos procesos y herramientas de coordinación y gestión nos jugamos, posiblemente, mucho de lo que se espera de esta nueva Ley, a la hora de responder a los retos que tenemos planteados y que los diferentes agentes sociales del sistema reclaman desde hace tiempo.

Los procesos a los que se da forma en el Anteproyecto son:

- Procesos de gobierno del sistema. En lo que tiene que ver con el gobierno general del sistema, se ha entendido que se necesita un órgano máximo de carácter interinstitucional (el Consejo Interinstitucional de Servicios Sociales) en el que, sin detrimento de las competencias y responsabilidades de las diferentes Administraciones implicadas, se pudieran ir trabajando y adoptando las decisiones importantes que afectan al conjunto del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es llamativo, por poner un ejemplo, que la cuestión sobre qué herramienta utilizar en el sistema de servicios sociales para valorar lo que tiene que ver con la dependencia se haya tenido que abordar en un órgano de coordinación con otro sistema y no en uno interno del sistema de servicios sociales. Este órgano y proceso interinstitucional para el gobierno general tendrá su articulación con los órganos y procesos de gobierno existentes en los diferentes niveles territoriales del sistema.

- Procesos de planificación. El Anteproyecto recoge y precisa el funcionamiento de instrumentos como los planes estratégicos y los mapas de servicios sociales. Un sistema como el sistema vasco de servicios sociales no puede funcionar sin un proceso general de planificación que enmarque e impulse los procesos de planificación que se lleven a los diferentes niveles del sistema. Es fundamental que los procesos de planificación y los planes de servicios sociales se articulen y sean coherentes con los planes transversales que, refiriéndose a algún tipo de problemática o de población concreta, afectan a todos los sistemas de protección o bienestar social (como los relativos a inserción, discapacidad, igualdad, inmigración, minorías étnicas, voluntariado, drogodependencias...).
- Procesos de evaluación y gestión de la calidad. Entendemos que a partir de la experiencia del informe anual que actualmente se realiza desde el Consejo Vasco de Bienestar Social y de las múltiples experiencias de evaluación de políticas y programas y de gestión de la calidad y la excelencia que se vienen llevando a cabo, era necesario marcar en el Anteproyecto de ley los perfiles de lo que tiene que ver con evaluación y calidad en nuestros servicios sociales, articulando los procedimientos y las instancias que permitan realizar estos procesos con el nivel técnico por debajo del cual hoy en día no pueden estar. Se prevé en el Anteproyecto el Observatorio Vasco de los Servicios Sociales.
- Procesos de control e inspección así como de administración de los correspondientes incentivos y sanciones. Entendemos que en este apartado el aspecto más deficitario y delicado es el que tiene que ver con los mecanismos e instancias para que las propias Administraciones o Instituciones que participan en el sistema puedan ser objeto de control, inspección, incentivos y sanciones en función del cumplimiento de sus obligaciones, el ejercicio de sus responsabilidades y la saturación de sus competencias. Para ello se prevé en el texto del Anteproyecto la Alta Inspección de Servicios Sociales.
- Procesos de gestión de los recursos humanos. Muchos de estos procesos están muy determinados por cada una de las Instituciones públicas que forma parte del sistema público de servicios sociales. Sin embargo, en el Anteproyecto se plantean mecanismos compartidos en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la formación y cualificación de profesionales así como con aspectos relacionados con la calidad en el empleo.
- Procesos de gestión de la información. Más allá de la superación de las deficiencias existentes en materia registral, entendemos que, en un momento de desarrollo como el que tenemos en las tecnologías de la información y la comunicación, nues-

tros sistema público de servicios sociales puede dar pasos muy importantes en materia de gestión de información, proceso todavía en estado embrionario. Por ello el Anteproyecto plantea la creación de un sistema vasco de información sobre servicios sociales.

- Procesos de gestión del conocimiento, sin los cuales ningún ámbito de actividad puede progresar. El Anteproyecto supone un impulso para los procesos, por ejemplo, de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación). Ello es fundamental en lo que tiene que ver con el diseño, diseminación y perfeccionamiento de instrumentos técnicos (y administrativos). El Anteproyecto prevé instrumentos técnicos comunes para el sistema, tales como la ficha social, el plan de atención individualizada o diversos instrumentos de valoración y diagnóstico.
- Procesos de gestión de la imagen corporativa, buscando un equilibrio positivo y creativo entre la imagen de pertenencia de cada unidad del sistema público a la Institución (Ayuntamiento, Diputación, Gobierno) de la que forma parte y la imagen de pertenencia al sistema público de servicios sociales. Por ello se recoge en el Anteproyecto un símbolo distintivo para el Sistema Vasco de Servicios Sociales y la reserva de algunas denominaciones.

Entendemos que a través de todos estos procesos e instancias definimos, en última instancia, qué alcance y sentido le damos a la expresión *sistema* en el caso del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y entendemos que debemos huir de una mentalidad de *suma negativa* (en la que a más protagonismo del sistema menos protagonismo de las partes) y avanzar en clave de sinergias en las que todos salgamos *ganando* y, sobre todo, salgan *ganando* las ciudadanas y ciudadanos. Por otra parte, entendemos que en la potenciación y estructuración de estos mecanismos y estructuras de gestión está la clave para responder adecuada y eficientemente al reto de la coordinación con los otros sistemas y, en particular, con el sistema sanitario y el sistema educativo.

## 10. Estructuración del sistema público de servicios sociales y adjudicación de responsabilidades y competencias a los diferentes niveles de la Administración

En términos generales, entendemos que el modelo de estructuración y distribución competencial actualmente vigente, plasmado fundamentalmente en el Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, presenta algunas disfunciones, así como algunas respuestas excesivamente simples a la hora de ubicar los servicios en un nivel u otro de la estructura o de adjudicarlos a una u otra Institución.

A partir de la revisión y perfeccionamiento de ese modelo, se busca en el Anteproyecto un modelo más complejo y flexible, como lo demanda la realidad social y las necesidades a las que hemos de responder, de modo que se irían colocando en los diferentes ámbitos territoriales los servicios y actividades, tanto de atención directa a personas usuarias, como de apoyo técnico... Ello haría posible aproximar a la persona los servicios y actividades tanto como sea posible y deseable en función del modelo de atención comunitaria y, a la vez, permitiría unificar los procesos y actividades de diagnóstico, valoración, orientación o intervención en las que ello fuera necesario para la coordinación y eficiencia del sistema.

Se mantiene en el Anteproyecto el importante papel de los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el sistema vasco de servicios sociales, previéndose para el caso del Gobierno Vasco unidades organizativas específicas dedicadas a autorización registro e inspección; gestión de la información y planificación; coordinación y gestión de la calidad.

Por otra parte, se establece en el Anteproyecto una dotación de referencia de diferentes tipos de profesionales en función de los ámbitos territoriales. Así, se prevé un trabajador o trabajadora social por cada zona de 5.000 ó (en su caso) 3.000 habitantes y un educador o educadora social por cada dos de esas zonas. Ello nos permitiría configurar y consolidar un entramado de servicios sociales suficientemente consistente.

En general podría decirse, que, desde el punto de vista competencial y organizativo se pretende buscar un refuerzo de las funciones de prestación de servicios a nivel local, de las de apoyo técnico a nivel foral, de las de gestión en todos los niveles de las administraciones públicas y establecimiento de mecanismos para garantizar una gestión integrada del sistema desde la colaboración entre agentes y el liderazgo del Gobierno.

## 11. Financiación

Sin duda, la cuestión de la financiación es otra de las claves en esta operación de reforma y mejora de nuestros servicios sociales. Así, en primer lugar se entiende que cada Institución financia con cargo a sus presupuestos el ejercicio de las competencias que le corresponden y que se irían extinguiendo otras fórmulas o mecanismos de financiación, como ocurre ahora donde unas Administraciones financian a otras de diferentes maneras o se utilizan fórmulas de cofinanciación de plazas o servicios entre diferentes Instituciones. Lógicamente este debate tiene una dimensión conceptual (qué nos parece mejor) y otra práctica, vinculada a las expectativas de suficiencia financiera de cada una de las

Administraciones. Además hay que incorporar la variable de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

En todo caso, entendemos que la clave reside en que los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco asuman su protagonismo y su liderazgo en relación con los servicios sociales y que consideren la importancia estratégica de los servicios sociales en el cumplimiento de su misión institucional. Si se convierte en algo estratégico no estaremos esperando que otra institución nos entregue financiación finalista, sino que asumiremos nuestra responsabilidad en la financiación de aquello que nos compete hacer.

Por lo demás, en este apartado la clave está, posiblemente, en la definición de lo relativo a la participación en la financiación por parte de las usuarias y usuarios o de las personas vinculadas a ellas y obligadas a apoyarles o asistirles. El modelo por el que nos decantamos iría en la línea de que las personas usuarias (o aquellas obligadas a ello) paguen en función de sus posibilidades, teniendo en cuenta la renta y también el patrimonio, pero con las siguientes limitaciones y condiciones:

- Establecimiento de un mínimo exento (que no se tocaría en ningún caso por parte de las Administraciones públicas, que pudiera equivaler, orientativamente, en el caso del patrimonio, al valor medio de una vivienda);
- Consideración de la unidad familiar de convivencia en la medida en que dependa económicamente de la persona beneficiaria.
- Consideración diferencial de las prestaciones propias de los servicios sociales, de las complementarias (alimentación, alojamiento...) y de aquellas que son propias de otros sistemas

Entendemos que nadie puede quedar excluido de los servicios sociales de responsabilidad pública ni por tener pocos ni por tener muchos recursos y que la calidad o intensidad de los servicios recibidos no puede depender de la aportación económica. Entendemos que la aportación económica de las usuarias y usuarios se justifica por el hecho de que, en determinados servicios, podría ocurrir que la persona usuaria estaría recibiendo por partida doble desde el entramado de protección social (por el sistema de garantía de rentas y por el sistema de servicios sociales) para las mismas necesidades. Por otra parte, la aportación económica de las personas usuarias puede tener un positivo efector redistributivo dentro del propio sistema de servicios sociales.

En todo caso, habrá que entender que las decisiones que se tomen en cuanto al copago van a determinar en gran medida si se va migrando de un sistema más bien residual, como el que ahora tenemos

todavía en muchos casos, a uno más bien universal, donde amplias capas de la población aprecian como propio y pertinente para sus necesidades el sistema público de servicios sociales.

En todo caso, entendemos que el grado de incremento sostenido en el gasto público en servicios sociales va a ser una de las condiciones de posibilidad de llevar adelante el proyecto de configurar los servicios sociales como el cuarto pilar del entramado de bienestar. Entendemos en ese sentido que, junto a la nueva Ley, se necesita una apuesta (también en recursos) renovada por los servicios sociales y su financiación. Un compromiso para sostener incrementos anuales de gasto público en servicios sociales similares a los de los últimos años es necesario para irnos aproximando a los países de referencia de nuestro entorno.

## 12. Conclusión

Un sistema es algo más que la suma de sus partes y el sistema vasco de servicios sociales no es de nadie, sino de todas las personas, instituciones y organizaciones vascas. Por eso creemos que para esta iniciativa de reforma y reforzamiento de los servicios sociales, cuya pieza clave sería la nueva Ley vasca de servicios sociales, es fundamental, justamente, el diálogo, la participación y, en definitiva, la recogida, en éste y otros momentos, de aportaciones de todas las Instituciones que formamos parte de ese sistema.

Para ello, desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales esperamos que, a partir de la aprobación del Anteproyecto de ley, continúen el debate y la participación para poder contar en un futuro próximo con un Proyecto de ley lo más concensuado posible incluso antes de su envío al Parlamento Vasco.

Entendemos que en este momento siguen abiertas todas las posibilidades de trabajo entre las Instituciones Públicas de cara a la elaboración de esta Ley. En función de nuestro análisis de la disposición de todos los agentes, estimamos que puede haber una amplia participación que permita que esta nueva Ley represente un salto cualitativo para los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.