

Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa

Belén Larrion

Diputación Foral de Gipuzkoa
blarrion@gipuzkoa.eus

Francisco Javier Leturia

Diputación Foral de Gipuzkoa
fleturia@gipuzkoa.eus

Joseba Zalakain

SIIS Centro de Documentación y Estudios
jzalakain@siis.net

Nekane Zabaleta

SIIS Centro de Documentación y Estudios
nzabaleta@siis.net

Gipuzkoako Foru Aldundiak gizarteratzeko zerbitzu sarea orientatzeko prozesua hasi zuen 2016an, arlo horretan lan egiten duten hirugarren sektoreko entitateen kolaborazioarekin eta Gizarte Zerbitzuetan eskudun diren erakunde publikoekin. Horretarako, Elkar-EKIN akzio-plana abiarazi zuen. Plan horren helburu nagusietako bat erantzukizun publikoko gizarteratzeko egoitza- eta zerbitzu-sarea egokitzea da. Sarearen orientazio-prozesu berria sarea osatzen duten egoitzen ezaugarriak aztertze eta Zorroko Dekretuak eskatzen dituen egoitza eta zerbitzuen berrikusketa oinarri hartuta egiten ari da. Araudi eta eremu filosofiko berrirako birmoldatzea inplikaturik dauden erakundeen kolaborazioarekin egin da.

GAKO-HITZAK:

Gizarteratzea, gizarte-zerbitzuak, arautegia, zerbitzuen egokitzapena, pertsonan zentratutako arreta.

La Diputación Foral de Gipuzkoa inició en el año 2016 un proceso de reorientación de la red de servicios sociales para la inclusión social, en colaboración con las entidades del tercer sector que trabajan en este ámbito, y con el resto de instituciones públicas competentes en el ámbito de los servicios sociales. Para ello puso en marcha el plan de acción Elkar-EKIN. Uno de los objetivos principales de este plan es adaptar la red de centros y servicios sociales de inclusión social de responsabilidad pública. Este proceso de reorientación de la red se ha realizado a partir de la revisión consensuada de las características de los centros que conforman la red y su adaptación a las tipologías de centros y servicios que requiere el Decreto de Cartera de Servicios. Esta (re)construcción a un nuevo marco normativo y filosófico se ha realizado además en colaboración con las propias organizaciones implicadas.

PALABRAS CLAVE:

Inclusión social, servicios sociales, normativa, adaptación de servicios, atención centrada en la persona.

1. Introducción: algunos datos básicos sobre las situaciones de pobreza y exclusión social en Gipuzkoa

Como el resto de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), el Territorio Histórico de Gipuzkoa se caracteriza por tasas de pobreza, desigualdad y exclusión social relativamente bajas, al menos desde el punto comparativo, y por un notable desarrollo de los sistemas de servicios sociales y de garantía de ingresos a la hora de hacer frente al reto de la exclusión social. Como se observa en la Tabla 1, el 16,4 % de la población guipuzcoana está afectada por situaciones de pobreza relativa (con ingresos inferiores al 60 % del ingreso mediano equivalente) y el 5,3 % por situaciones de pobreza grave (ingresos inferiores al 40 % del ingreso mediano equivalente). Las situaciones de privación material severa alcanzan al 6,9 % de la población, las de baja intensidad laboral al 5,7 % y las situaciones de riesgo de pobreza o exclusión social, tal y como las define Eurostat, al 19,2 % de la población. Se trata, en todos los casos, de indicadores inferiores a los correspondientes al conjunto del Estado español y en la línea de los países de la Unión Europea de los quince.

Si se tienen en cuenta los indicadores sobre exclusión e integración social, utilizando para ello la metodología desarrollada por la Fundación Foessa, observamos que el 56,9 % de la población guipuzcoana se encuentra en situación de integración plena, el 29,3 % en una situación de

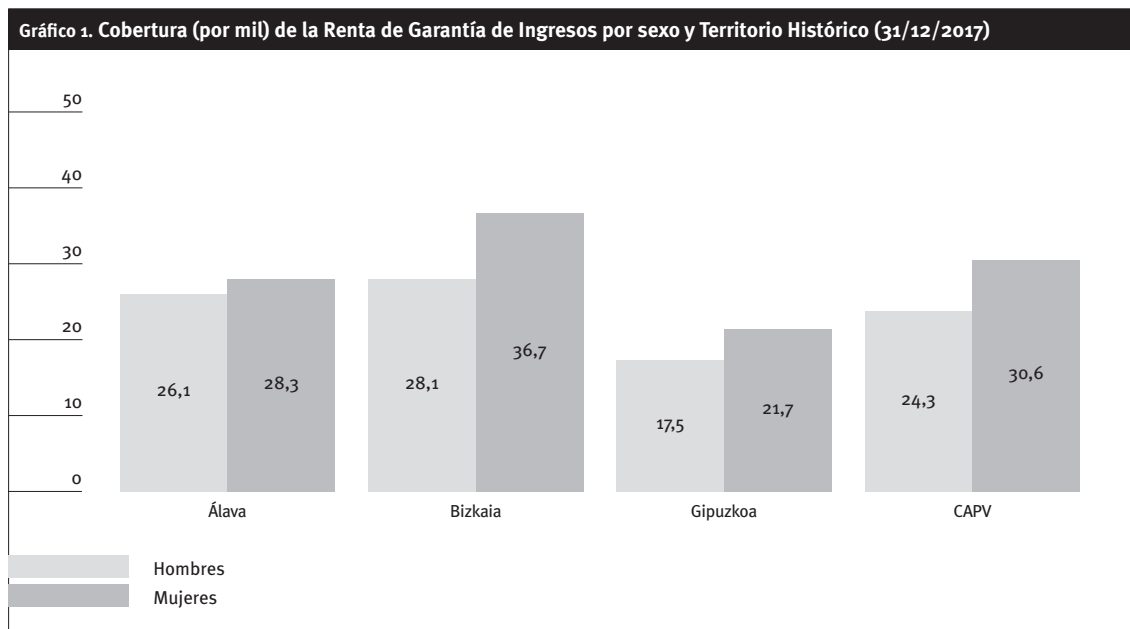
integración precaria, el 9,1 % en situación de exclusión moderada y el 4,7 % en una situación de exclusión severa, con lo que el 13,8 % de la población estaría en una situación de exclusión social. También en este caso las tasas de exclusión resultan en Gipuzkoa más reducidas que las que se registran a nivel del Estado español. Finalmente, en lo que se refiere a la desigualdad, el índice de Gini es de 0,25 y la ratio S80/S20 del 3,8, lo que significa que los ingresos del 20 % más rico de la población multiplican por 3,8 los del 20 % más pobre.

Frente a estas situaciones, Gipuzkoa ha desarrollado una red de servicios sociales, de inclusión sociolaboral y de prestaciones de garantía de ingresos relativamente amplia, con la que se pretende dar una primera respuesta básica a las necesidades de la población en situación de pobreza y/o exclusión social. Aunque las tasas de cobertura de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) son en Gipuzkoa algo más bajas que en el resto de los territorios de la CAPV —debido en parte a unas tasas de pobreza también más bajas—, la cobertura del sistema de rentas mínimas en Gipuzkoa es alta y el número de titulares de la RGI equivale a más del 2 % de la población guipuzcoana. En concreto, como se observa en el Gráfico 1, el número de mujeres titulares de la RGI equivale al 2,17 % de la población femenina y el número de hombres titulares de la prestación al 1,75 % de la población masculina, con cerca de 15.000 expedientes de RGI activos a finales de 2018.

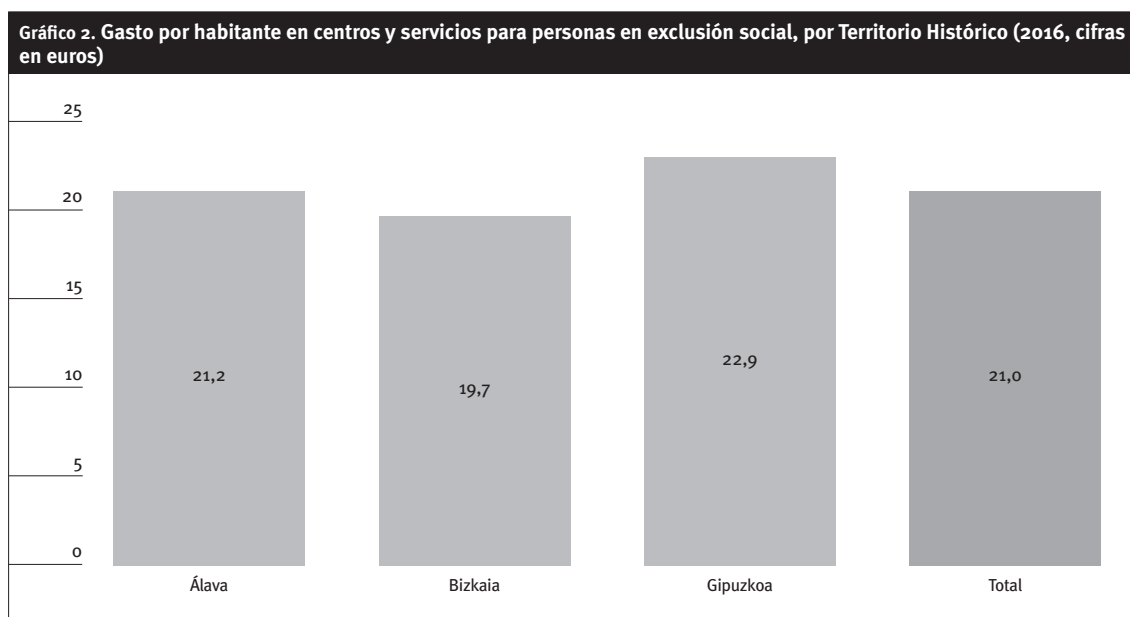
Tabla 1. Indicadores relativos a las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en Gipuzkoa y en España (prevalencia sobre la población en tantos por ciento)

		Gipuzkoa (2017)	España (2017)
Indicadores de pobreza y exclusión social EU-SILC	Riesgo de pobreza relativa (<60 % de la mediana)	16,4	20,4
	Riesgo de pobreza grave (<40 % de la mediana)	5,3	10,5
	Privación material severa	6,9	5,1
	Baja intensidad laboral	5,7	12,8
	Tasa AROPE	19,2	26,6
Indicadores de exclusión Foessa	Integración plena	56,9	48,4
	Integración precaria	29,3	33,2
	Exclusión moderada	9,1	9,6
	Exclusión severa	4,7	8,8
Indicadores de desigualdad	Índice de Gini	25,3	34,1
	S80/S20	3,8	6,6

Fuente: Elaboración propia a partir del avance de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, ECV del INE y Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (2018) de la Fundación Foessa.



Fuente: Lanbide.



Fuente: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, OEE.

Además, en 2016 (último año para el que se dispone de datos comparables para los tres territorios de la CAPV), Gipuzkoa destinaba 22,9 euros por habitante a los servicios sociales para personas en situación de exclusión social, lo que supone un gasto anual cercano a los 16 millones de euros (que contrastan en cualquier caso con los más de 90 millones destinados ese mismo año a las prestaciones de garantía de ingresos). Se trata de un nivel de gasto similar al que realizan los otros dos territorios vascos.

Finalmente, en lo que se refiere a la dotación de centros y plazas de atención para las personas en situación o riesgo de exclusión social, Gipuzkoa contaba en 2016 con más de 1.000 plazas en centros residenciales, 176 en centros de acogida nocturna y casi 250 plazas en centros de atención diurna. En total, el número de plazas disponibles se acerca a las 1.500, lo que supone 20,6 plazas de atención por cada diez mil habitantes, ligeramente por debajo de las coberturas registradas tanto en Álava como en Bizkaia.

Tabla 2. Número de plazas y cobertura (por 10.000 habitantes) de centros orientados para personas en exclusión social¹, por Territorio Histórico (2016)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Centros residenciales	346	10,7	1.018	8,9	1.056	14,7	2.420	11,1
Centros de acogida nocturna	119	3,7	284	2,5	176	2,5	579	2,6
Otros alojamientos	70	2,2	-	-	-	-	70	0,3
Centros de día	104	3,2	1.074	9,4	249	3,5	1.427	6,5
Comedores sociales	120	3,7	353	3,1	-	-	473	2,2
Total	759	23,4	2.729	23,8	1.481	20,6	4.969	22,7

Fuente: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, OEE.

2. La necesidad de reordenar e impulsar los servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa: el plan Elkar-EKIN 2016-2020

Pese a la situación razonablemente positiva del Territorio Histórico de Gipuzkoa desde el punto de vista de la extensión de las situaciones de pobreza y exclusión social, y desde el punto de vista del despliegue de la red de recursos, el funcionamiento de la red de servicios sociales para la inclusión presentaba al inicio de la presente legislatura una serie de deficiencias y dificultades que hacían necesario su impulso y reordenación. En efecto, la necesidad de desarrollar el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, de implantar el Instrumento Técnico de Valoración de la Exclusión recogido en el Decreto 385/2013, de actualizar la normativa foral existente (Decreto Foral 5/2014) y de aplicar el Decreto 185/2015 de Cartera de Servicios Sociales puso de manifiesto —en los tres Territorios de la CAPV— una serie de obstáculos que dificultaban de forma específica el desarrollo de los servicios y centros para la inclusión social.

En el caso de Gipuzkoa, ante la constatación de esas dificultades, en la legislatura anterior se llevó a cabo un proceso para mejorar en la definición de herramientas para la intervención en inclusión social junto a las entidades gestoras de servicios de atención secundaria de responsabilidad foral (DFG, 2014). Se realizó también un amplio análisis sobre la reordenación de los servicios sociales para la inclusión social, en el que se ponían de manifiesto tanto las fortalezas como las debilidades del modelo entonces vigente y se planteaban algunas recomendaciones concretas (SIIS, 2015). Entre las fortalezas del modelo, la evaluación realizada ponía de manifiesto las siguientes:

- Una red sólida de servicios de atención directa y prestaciones económicas y sociales, que permite atender a la mayor parte de la demanda y evitar situaciones extremas de pobreza, exclusión y desprotección.
- Una apuesta política e institucional sólida por el mantenimiento de una red de servicios y prestaciones contra la exclusión, aún en un momento de restricciones presupuestarias.

- Un consenso social amplio para el mantenimiento de los servicios sociales para la inclusión.
- Un marco normativo avanzado que, si bien no se ha desarrollado aún de forma plena, marca con claridad las líneas de avance para los próximos años.
- Una red de entidades sin ánimo de lucro sólida y técnicamente competente, que promueve y gestiona numerosos recursos, y que juega además un papel importante en lo que se refiere a la defensa de los derechos de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- La creciente asunción por parte de todos los agentes de modelos, paradigmas o buenas prácticas desarrolladas con éxito en otros países de nuestro entorno, y la disposición de todos los agentes implicados a su experimentación y aplicación en nuestro país.
- Un proceso de articulación y ordenación creciente de la red de recursos forales para la inserción.

Entre las debilidades, junto al escaso desarrollo de determinados programas y recursos, se señalaba básicamente la carencia de un modelo común y compartido de intervención (e incluso de comprensión de la exclusión social) y, sobre todo, su débil articulación como sistema. Más concretamente, las dificultades a las que se hacía referencia son las siguientes:

- Falta de liderazgo para la articulación del sistema.
- Dificultades en la delimitación de funciones entre la atención primaria (de responsabilidad municipal) y la secundaria (de responsabilidad foral).
- Ausencia de fórmulas estables de coordinación y cogestión.
- Desequilibrios en cuanto al despliegue territorial de los recursos.
- Necesidad de aplicar los nuevos paradigmas que se vienen desarrollando en el ámbito de la intervención social.
- Restricciones económicas y suficiencia financiera.
- Necesidades en materia de evaluación, indicadores de calidad y gestión del conocimiento.

A partir de las conclusiones de aquella evaluación, y al objeto de reordenar, actualizar e impulsar la red de Servicios Sociales para la inclusión, en 2016 la Diputación Foral de Gipuzkoa opta por replantear de forma integral su actuación en este ámbito a través de la implementación del plan Elkar-EKIN de inclusión social para el periodo 2016-2020.

El plan Elkar-EKIN —que significa “acción producto del trabajo en común”— se pone en marcha para organizar las diferentes políticas sectoriales en torno a la exclusión social, e impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social. Para ello toma como referencia las áreas de mejora detectadas en el diagnóstico de la red y los requerimientos legales de la Ley 12/2008 y del Decreto 185/2015, así como los valores, objetivos y compromisos recogidos en el Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Desde el propio Plan de Inclusión Social se destaca la necesidad de que este sea liderado por y desde la Diputación Foral de Gipuzkoa, pero con el claro convencimiento de que para ello debe contar con el concurso y la participación de toda la sociedad guipuzcoana, ya sea directamente o a través de las instituciones y agentes políticos, sociales y culturales del territorio, comprometidos en el reto de construir, para Gipuzkoa, una sociedad del bienestar, y hacer de ella una comunidad cohesionada. La metodología utilizada se basa en el modelo conceptual de la investigación-acción-participación recogido en Karlsen y Larrea (2015), con tres principios básicos sobre los que pivota todo el plan: co generación del conocimiento, proceso emergente y respeto a la participación y aportaciones de todos los participantes.

El objetivo básico del plan es mejorar la organización, cobertura y calidad de los servicios sociales dirigidos a la inclusión social en Gipuzkoa, y hacerlo en colaboración con el resto de agentes públicos y sociales implicados. En esta línea, el objeto del plan es liderar “construyendo entre diferentes” e impulsando estrategias eficientes hacia la inclusión social. A partir de ese enfoque metodológico y de esos objetivos, la misión del plan se define de la siguiente forma:

Conseguir entre todas y todos de manera conjunta una Gipuzkoa más solidaria, igualitaria e inclusiva que elimine los factores que ponen en riesgo la integración social de las personas, y que dote de los recursos y medios más idóneos para facilitar la inclusión social de las personas más vulnerables.

El Plan Elkar-EKIN se articula en torno a cinco objetivos y seis líneas de actuación. Cada uno de los objetivos aspira a articular una serie de acciones en diversos ámbitos relacionados con los servicios y políticas para la inclusión social: el despliegue de la red de servicios sociales, la empleabilidad de las personas con mayores dificultades de inclusión

laboral, la atención comunitaria y la activación inclusiva, la coordinación con otros sistemas, y la comunicación y la sensibilización de la ciudadanía, junto a la gestión del conocimiento y la formación de los y las profesionales. La Tabla 3 recoge los objetivos y líneas de actuación incluidos en el plan.

Tabla 3. Objetivos y líneas de actuación del Plan Elkar-EKIN

Objetivo	Línea de actuación
Mejorar la atención a las personas en situación de exclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de los servicios y prestaciones sociales vinculados a la inclusión social.
Generar oportunidades de empleabilidad para personas en situación de vulnerabilidad social.	<ul style="list-style-type: none"> Impulso de una estrategia de empleabilidad e inclusión sociolaboral para la cohesión social, Elkar-EKIN LANEAN.
Promocionar e impulsar proyectos de cohesión y activación inclusiva.	<ul style="list-style-type: none"> Refuerzo de la colaboración con las entidades locales y sociales en la gestión de procesos de inclusión e integración social. Fomento de la investigación e innovación en buenas prácticas.
Reforzar la coordinación con otros sistemas de protección social.	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de procesos transversales en el abordaje de la exclusión en colaboración con otros servicios públicos.
Comunicar y sensibilizar a la ciudadanía sobre la inclusión social en Gipuzkoa.	<ul style="list-style-type: none"> Diseño y desarrollo de un plan de comunicación orientado a la sensibilización sobre aspectos de inclusión social.

3. (Re)construyendo la red de atención a las personas en situación o riesgo de exclusión social

En sus más de dos años de andadura, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha realizado en el marco del Plan Elkar-EKIN muy diversas actividades, tanto en el ámbito de la comunicación, sensibilización y gestión del conocimiento, como en lo que se refiere a la coordinación con otros sistemas de protección social o el impulso a iniciativas de activación inclusiva. Tiene particular interés la elaboración de Elkar-EKIN LANEAN, que se define como la estrategia para la empleabilidad y la activación inclusiva en Gipuzkoa para el periodo 2018-2022, y mediante la cual se desarrollan las actuaciones recogidas en el segundo objetivo.

En todo caso, una de las principales líneas de actuación del plan —y que constituye el objeto de análisis de este artículo— se refiere al desarrollo de los servicios y prestaciones sociales vinculados a la inclusión social y, desde ese punto de vista, a la mejora de la atención a las personas en situación de exclusión social. Para ello ha sido de suma importancia la puesta en marcha del servicio de valoración de la exclusión social con los instrumentos aprobados en la CAPV para el reconocimiento de la situación de la persona, el reconocimiento de sus derechos y la orientación adecuada. Se trata del ámbito cuya competencia recae de forma más directa sobre la Diputación Foral, de acuerdo a la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y, como tal, uno de los ejes básicos de intervención foral en este ámbito.

El objetivo de estas acciones ha sido redefinir, estructurar y desarrollar una nueva red de servicios sociales que realmente cubra las necesidades de las personas en situación de riesgo o exclusión social, teniendo en cuenta la distribución competencial que plantea la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la necesidad de adaptarse a lo establecido en el Decreto 185/2015 de Cartera.

3.1. ¿Por qué y para qué (re)construir los servicios forales para la inclusión?

El énfasis que en el marco del Plan Elkar-EKIN se quiso dar a la mejora de los servicios sociales para la inclusión y a la adaptación de la red al nuevo marco normativo se deriva de la constatación de que, por diversas razones, este sector de los servicios sociales no había logrado alcanzar el desarrollo o la madurez, como sistema, de los servicios destinados a las personas con discapacidad, con dependencia y/o en situación de desprotección. Las razones que explican ese menor desarrollo son muy diversas (SIIS, 2015):

- El desarrollo más reciente de la red de recursos, al menos si se compara con los servicios para las personas con discapacidad, las personas mayores o los menores en situación de desprotección.
- Las propias características de la población atendida y la menor disposición social a la prestación de servicios a determinados colectivos (inmigrantes, minorías étnicas, personas con problemas de adicciones, personas expresidiarias). A ello se une la mayor diversidad interna de esos colectivos, fragmentados en grupos con situaciones y necesidades muy diferentes, y el menor peso específico de los grupos que se movilizan y actúan por la defensa de sus intereses.
- La propia complejidad de la situación de estas personas, y del propio concepto de inclusión social, que requiere —más aún que en el caso de las personas dependientes, con discapacidad o en situación de desprotección— una intervención interdisciplinar y multidimensional, que afecta a múltiples políticas públicas.
- El protagonismo que desde hace años tienen en este ámbito las prestaciones económicas frente a los servicios de atención directa, que, como ha ocurrido en otros países, ha podido desviar la atención, y los recursos, de los programas de intervención directa.
- La existencia de visiones contrapuestas por parte de los diferentes agentes que conforman la red en relación con cuestiones clave, que van desde la interpretación del marco normativo vigente a la propia conceptualización de la intervención social.

Junto a estas cuestiones, cabe hacer también referencia al peso importante que el tercer sector de acción social ha venido teniendo no solo en

la gestión, sino también en la definición de los servicios sociales en el ámbito de la exclusión social, por haber sido el precursor de los principales servicios existentes. La adaptación a un marco de responsabilidad pública requería sin embargo la asunción de un mayor liderazgo por parte de la Diputación Foral, en lo que se refiere, entre otros aspectos, a la definición de los servicios a prestar por parte de las entidades y a su seguimiento. Ello implica una mayor proactividad a la hora de determinar y de garantizar el contenido de las prestaciones provistas en los servicios y centros que conforman la red, en la determinación de los criterios de acceso a los servicios (y, por ende, del perfil de las personas usuarias), en la supervisión de los procesos de inclusión que se desarrollan y en la definición de los perfiles y cualificaciones profesionales requeridos para la provisión del servicio.

Del mismo modo, era evidente el desajuste en cuanto a los perfiles que realmente se venían atendiendo desde los servicios sociales de atención primaria —que estaban asumiendo en numerosas ocasiones los casos con un pronóstico más complejo y una mayor necesidad de apoyo— y desde los servicios forales, excesivamente orientados en la práctica a la prestación de servicios para personas en riesgo de exclusión y/o con necesidades de apoyo de baja intensidad. La especialización de los servicios forales y el propio marco normativo establecen sin embargo la responsabilidad de la institución foral en la atención de los casos con pronóstico más complejo, que requieren de una mayor intensidad de intervención y, por tanto, de una atención más especializada.

Finalmente, diversos agentes habían puesto de manifiesto la necesidad de acometer un cambio en las bases filosóficas y conceptuales que habían venido determinando la orientación y el funcionamiento de los servicios sociales para la inclusión. En efecto, a lo largo de los últimos años se ha venido poniendo de manifiesto por parte de algunas de las entidades que trabajan en el sector las limitaciones de los modelos conceptuales en los que se basa el abordaje de las situaciones de exclusión desde el ámbito de los servicios sociales. En ese sentido, cabe considerar que el modelo tradicional de intervención desde los servicios sociales está, por una parte, excesivamente orientado a la inserción laboral y, por otra, muy orientado a las personas con “motivación para el cambio”, capaces de implicarse en una intervención de carácter básicamente rehabilitador. Esto supone la aplicación de niveles elevados de exigencia y el desarrollo de intervenciones de carácter finalista y lineal, poco adaptadas a la espiralidad de las trayectorias de exclusión y excesivamente basados en criterios de condicionalidad y merecimiento¹.

¹ En ese marco, los modelos clásicos de intervención en el ámbito de los servicios sociales no siempre tienen suficientemente en cuenta la necesidad de garantizar objetivos intermedios, de contención y reducción de daños. Ello hace que muchos servicios estén —al menos

Frente a esta situación, los modelos de activación inclusiva defienden la necesidad de individualizar los servicios y programas de inclusión social, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias², y de revisar los criterios de condicionalidad aplicados, desde la reducción de daños y la baja exigencia³.

Los elementos que se han venido señalando aconsejaban trabajar en cuatro niveles para lograr un adecuado desarrollo de la red:

- Por un lado, introducir cambios en los procesos de valoración e intervención que permitieran la definición de los servicios y de los planes de atención desde las necesidades de la persona, garantizando para ello una valoración diagnóstica mediante instrumentos técnicos comunes ya mencionados que permitan homogeneizar criterios y modos de evaluar.
- Por otro lado, acometer un cambio filosófico en cuanto a los criterios de merecimiento y condicionalidad que, como se acaba de señalar, habían venido siendo determinantes en la gestión de los recursos para la inclusión. El hecho de ser precisamente las personas con mayores dificultades las que más requerían de dichos recursos hacía evidente que por sus claras dificultades no se les debería exigir un nivel de motivación al cambio, compromiso con la intervención y cumplimiento de requisitos

en cierta medida— vedados a las personas que no pueden o quieren adaptarse a intervenciones que suponen niveles de alta exigencia, así como la imposibilidad de alcanzar resultados positivos en intervenciones que plantean objetivos que resultan, para muchas personas, irreales. A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de los servicios sociales, el imperativo de la integración social, concebida muchas veces en términos de normalización de las formas de vida, se antepone a otros objetivos como, por ejemplo, los de autodeterminación o calidad de vida. Si bien es evidente que para muchas personas este enfoque finalista es el adecuado, en la medida en que pueden y necesitan participar en procesos breves e intensos de apoyo, acompañamiento o rehabilitación psicosocial que les permitan (re) integrarse con cierta rapidez a la vida ordinaria, este enfoque no se adapta a personas en situaciones severas de exclusión, con recaídas frecuentes, que difícilmente pueden reintegrarse a un modelo de vida ordinario o convencional (Zalakain, 2018).

² Las justificaciones de este énfasis en la personalización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación personal, huyendo de esquemas generalistas que antepone las necesidades organizativas a las necesidades de la persona usuaria. Por otra, se asume que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para obtener unos resultados adecuados frente a las situaciones de exclusión social o laboral.

³ La baja exigencia se contrapone a los modelos de intervención social basados en el merecimiento y la contraprestación, desarrollados tanto en el ámbito de la garantía de ingresos como en el resto de los servicios para la inclusión. Desde ese punto de vista, el concepto de baja exigencia —según el cual tenemos derecho a recibir una atención solo por el hecho de ser personas, sin ser prejuzgados por comportamientos sociales y personales— se contrapone a la idea socialmente preponderante de que el acceso a la protección social debe siempre implicar algún tipo de contraprestación, o contribución previa, por parte de quien la recibe.

de alta exigencia. Históricamente, los niveles de intensidad y exigencia habían estado estrechamente y directamente ligados (a mayor intensidad de intervención mayor exigencia a la persona que la recibía), y ahora se planteaba la necesidad de desligar ambos conceptos para plantear su funcionamiento independiente. De esta forma se lograría dar una atención mucho más ajustada a las necesidades de la persona en el momento y permitiría dar lugar a combinaciones variables de intensidad y exigencia, que hasta el momento no se consideraban, como por ejemplo establecer una baja exigencia a personas que requerían de una alta intensidad de intervención (casos más desestructurados), casos de alta exigencia a la persona y que a su vez requirieran una baja intensidad de intervención (por estar la persona ya muy encaminada en un proceso de inserción social), etc.⁴.

- De forma paralela al cambio conceptual señalado, se consideró necesario el establecimiento de un liderazgo claro, así como la clarificación de las competencias y responsabilidades de todas las entidades intervinientes en el proceso de atención. Para ello, desde el modelo de gobernanza colaborativa, se ha potenciado el trabajo en red extendida con las entidades gestoras de los servicios de responsabilidad foral, y se ha puesto en marcha un equipo de trabajo participado que, con el apoyo de la Universidad de Deusto, ha permitido reforzar el trabajo colaborativo entre la Diputación Foral, los ayuntamientos y el tercer sector. Ello ha permitido a su vez avanzar hacia el establecimiento de un lenguaje común, abordar las funciones y responsabilidades de cada entidad y rediseñar el conjunto del proceso de intervención para garantizar una mayor continuidad de la atención. Dicho grupo de trabajo a día de hoy sigue vigente y trabajando en la búsqueda de una coordinación continua.
- Finalmente, y como cuarto nivel de trabajo, se planteó la necesidad de redefinir y reconstruir el catálogo de prestaciones y servicios forales para la inclusión. Dicho trabajo ha requerido, por un lado, del análisis de la actual red de atención, así como de las características de esta, para poder determinar los recursos y servicios que es necesario crear, rediseñar o readecuar a los requerimientos legales que el Decreto de Cartera establece para la entidad foral, así como a las necesidades de las personas usuarias y el marco conceptual señalado.

⁴ Como señala Fantova (2017), “del mismo modo que no cabe asociar necesariamente baja exigencia con modestia de los resultados esperados (de los objetivos) en términos de cambios en la situación de la persona (pues partiendo de una baja exigencia se pueden obtener cambios importantes), tampoco se ha de asociar baja exigencia o reducción de daños con baja intensidad de la intervención social. Puede haber intervenciones de baja exigencia y alta intensidad y también, lógicamente, intervenciones de alta exigencia y baja intensidad, y todas ellas, lógicamente, pueden ser más breves o de más larga duración”.

Aparte de estos cuatro niveles de trabajo, cabe destacar también el esfuerzo que se ha realizado en el marco del Plan Elkar-EKIN en un quinto nivel, que no influye tan directamente con la adaptación y el encuadre al Decreto Cartera, pero que se encuentra estrechamente relacionado con él y que es de gran interés para el entendimiento global del proceso. Se trata del trabajo relacionado con la sensibilización y formación de la red de servicios de inclusión social y la ciudadanía (líneas de trabajo 4 y 6 del Plan Elkar-EKIN). A través de ellas se ha ido realizando un importante esfuerzo por dar a conocer el trabajo para la inclusión social de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el proceso interno de reflexión que se está llevando a cabo, así como las situaciones y necesidades de las personas que requieren de dicho servicio. Para ello se están realizando diversos cursos formativos, así como actividades de concienciación y difusión.

3.2. Principios organizativos

A partir de las reflexiones planteadas en los epígrafes anteriores, se optó por una reconfiguración del catálogo de servicios forales para la inclusión social, teniendo en cuenta los siguientes principios organizativos:

- a. La intensidad de la atención como criterio delimitador básico de la atención primaria y secundaria. Como se ha indicado previamente, el catálogo de servicios de la Ley 12/2008 asigna, en general, los servicios considerados como de atención primaria a los ayuntamientos y los considerados de atención secundaria a las diputaciones forales. Si bien en algunos casos el servicio prestado corresponde a un único nivel competencial, en muchos se establece un sistema doble, en función del cual el mismo servicio corresponde a los dos niveles institucionales, diferenciándose el servicio en lo que se refiere a la intensidad de la atención, los objetivos de la intervención, el nivel de exigencia o la población potencialmente atendida.

Si bien en otros ámbitos de los servicios sociales esta delimitación de funciones ha podido resultar adecuada, en el caso de la exclusión social introduce una cierta complejidad, que se agrava si se tienen en cuenta algunos de los problemas que el Decreto de Cartera presenta en este ámbito (ausencia de criterios claros para diferenciar operativamente el contenido de determinados centros o servicios de atención primaria o secundaria, no inclusión en el Decreto como potenciales usuarios de algunos servicios o centros a las personas en situación de exclusión, etc.). El Decreto de Cartera plantea una serie de elementos diferenciadores de los diversos tipos de centros, en los que se combinan —de forma no siempre sistemática— criterios relacionados con, al menos, los siguientes elementos: intensidad de la atención, duración de la estancia, perfil de las personas

usuarias, nivel de exigencia, tipo de acceso, y naturaleza del recurso (Ararteko, 2016).

El proceso de reordenación realizado parte de la idea de que, de acuerdo con lo que establece el propio el Decreto de Cartera, el criterio básico que debe delimitar los servicios de atención primaria y los de secundaria es el referido a la intensidad de la atención. En ese sentido, el denominador común de los recursos de atención primaria habrá de ser la baja intensidad (y no la situación de la persona en el eje que va de la inclusión a la exclusión, ni el nivel de exigencia, ni la duración de la estancia), mientras que el denominador común de los recursos de atención secundaria será la media y alta intensidad. Estos criterios podrán después combinarse con diferentes posibilidades en lo que se refiere a la duración de la estancia, el perfil de las personas usuarias, el nivel de exigencia, el tipo de acceso o la naturaleza del recurso.

- b. La necesidad de impulsar la intervención socioeducativa y psicosocial, más allá de su prestación en centros o equipamientos específicos. La redefinición del catálogo de servicios y centros, y del conjunto de la red, parte por otra parte de la necesidad de impulsar la intervención socioeducativa y psicosocial que se presta a las personas en situación o riesgo de exclusión, ya sea en los propios centros (de alojamiento o de atención diurna), ya sea de forma ambulatoria, en el medio domiciliario o comunitario en el que estas personas se desenvuelven cotidianamente.

La potencialidad de las intervenciones en el medio en el que se encuentran las personas en situación de exclusión, con los recursos comunitarios disponibles, habría de permitir por un lado mantener en su entorno a aquellas personas usuarias para las que es beneficioso dicho entorno y supone un sostén para su proceso de inclusión. Por otro lado, permitiría un mayor aprovechamiento de los recursos que la sociedad guipuzcoana tiene desarrollados a nivel comunitario e involucrar al resto de los agentes sociales en la inclusión social y prevención de posibles situaciones de exclusión. Este enfoque permitiría acceder con mayor facilidad a aquellas personas potencialmente usuarias de los servicios que no quieren acercarse a la red, de modo que se pudiera trabajar con ellas desde una intervención en medio abierto.

Con relación a esta cuestión cabe añadir que la redefinición de la red parte de la idea de que los servicios en el ámbito de la exclusión se han orientado excesivamente a la prestación de servicio de alojamiento, en gran medida debido a que la ausencia de un alojamiento estable constituye la principal necesidad de la mayor parte de las personas atendidas por la red. La redefinición del modelo implica, sin embargo, vincular en mayor medida a los servicios de

vivienda —autonómicos y municipales— en la satisfacción de las necesidades que estas personas tienen en el ámbito de la vivienda, tal y como se establece en la Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar, aun sabiendo que en muchos casos el acceso a un alojamiento (de emergencia o estable) seguirá siendo responsabilidad de los servicios sociales. En todo caso, no debe perderse de vista que el objeto básico de la intervención desde los servicios sociales ha de centrarse en la intervención socioeducativa o psicosocial, el acompañamiento social y la gestión de casos.

Es de destacar, en ese sentido, el programa de acompañamiento social especializado que se viene realizando en el marco del servicio de inclusión, y que se plantea como una extensión —con criterios de media o alta intensidad— del servicio de intervención socioeducativa y psicosocial con familias contemplado en el Decreto de Cartera a las personas en situación de exclusión social, así como de los centros de atención diurna como servicio principal de base comunitaria.

- c. La necesidad de optimizar la prestación de servicios complementarios en los centros de menor tamaño. El proceso de redefinición planteado también parte de la necesidad de fomentar la mayor optimización posible de los recursos, mediante equipos transversales que ofrezcan en los centros —teniendo en cuenta que necesariamente deberán ser de pequeño tamaño— las prestaciones técnicas que requieren una menor intensidad y que no requieren por tanto la presencia permanente de un/a profesional.

Así, en el marco de ese proceso se ha propuesto el desarrollo de forma experimental de un servicio transversal de prestaciones técnicas como forma de dar respuesta a algunas de las prestaciones que el Decreto de Cartera establece para cada servicio, pero sin necesidad de dotar a cada uno de ellos de todas las prestaciones. De este modo se lograría complementar las prestaciones que no se puedan desarrollar en algunos servicios, así como garantizar la homogeneidad de las prestaciones técnicas. Todo ello para buscar la eficacia en el esfuerzo que exige desarrollar determinadas prestaciones para cada uno de los centros, así como la viabilidad en la implantación adecuada y unificada de las prestaciones para todos los servicios.

- d. El Decreto de Cartera y el Mapa de Servicios Sociales como base, y no como límite, para la planificación. Como no podía ser de otra forma, el proceso de planificación realizado en Gipuzkoa —en la línea, por otra parte, del realizado en los otros dos territorios de la CAPV— se basa en lo dispuesto en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (y, más concretamente, en

el Mapa de Servicios Sociales) y en el Decreto 185/2016 de Cartera de Servicios Sociales. La necesidad de desarrollar un verdadero continuo de atención, la aplicación de los enfoques conceptuales a los que se ha hecho referencia y las limitaciones que en algunos aspectos presentan estas dos herramientas hacen necesario, sin embargo, trascender en cierto modo tales documentos, entendiéndolos como base, y no como límite, para el desarrollo de los servicios. Se considera en ese sentido que tanto el Mapa como la Cartera señalan los elementos mínimos que deben desarrollarse, pero que no impiden la adopción de acuerdos o decisiones que permitan un desarrollo adicional de determinados elementos o, incluso —si se considera necesario como conclusión del proceso de planificación—, cambios en la atribución competencial de determinados servicios, siempre que sean ratificados por todas las partes implicadas y se desarrollen mediante los cauces administrativos correspondientes (encomiendas de gestión, consorcios, etc.).

- e. Impulsar el liderazgo público en la definición de los servicios y la necesaria transformación de la red, reconociendo la trayectoria de las entidades prestadoras de servicios. El quinto de los elementos organizativos que se ha tenido en cuenta ha sido combinar dos objetivos, a partir de la idea de cocreación y coparticipación al que antes se ha hecho referencia:
- Impulsar el liderazgo de la Administración foral en lo que se refiere a la definición de los criterios de acceso y del contenido de las prestaciones que se ofrecen en la red de servicios de responsabilidad pública.
 - Reconocer la trayectoria de las entidades prestadoras de servicios que no sólo impulsaron la existencia de una red en los momentos históricos en los que la intervención de la administración pública en este ámbito era menor, sino que han desarrollado una red de servicios —con personal y equipamientos propios— que debe ser reorientada de forma gradual y paulatina, en colaboración con las entidades.

Así pues, y teniendo en cuenta el necesario protagonismo de la red realmente existente para la aplicación del nuevo modelo de atención, para la definición del nuevo catálogo de servicios se optó desde un primer momento por buscar la colaboración de todas las entidades del tercer sector prestadoras de servicios. Poder establecer criterios compartidos en el ajuste y adecuación de los servicios se considera en ese sentido totalmente necesario para el desarrollo de una red que en definitiva debe dar cabida a todas las personas en situación de exclusión social que cumplan los requisitos requeridos para ello.

A partir de esa constatación, se apuesta por realizar el proceso de forma colaborativa con las entidades gestoras y, al mismo tiempo, por

dar un carácter gradual y progresivo al proceso de rediseño y readaptación de los servicios, centrando inicialmente la atención en los servicios orientados a aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión y requieren de una intervención de media o alta intensidad.

3.3. Proceso de trabajo

El Decreto 185/2015 de Cartera de Servicios Sociales establece los servicios y centros que deben articularse en el ámbito de la inserción y cuáles son las prestaciones que cada uno de dichos recursos deben garantizar, así como la población destinataria y los requisitos básicos de acceso. El decreto deja sin embargo sin desarrollar aspectos determinantes básicos para su definición como son la intensidad y los niveles exigencia de cada servicio y prestación, así como los requisitos funcionales que deben cumplirse, la cualificación y las funciones del personal, etc. Todo ello hacía necesario abordar una definición más completa y en mayor profundidad de cada una de las prestaciones que el Decreto de Cartera establecía para cada uno de los centros y servicios, así como reajustar la red con la que la Diputación Foral de Gipuzkoa contaba a los requerimientos del Decreto de Cartera y a los criterios filosóficos y organizativos previamente señalados.

El proceso llevado a cabo se ha estructurado en seis fases, que se desarrollaron del siguiente modo:

- a. Diseño de la primera versión del Catálogo de Servicios (marzo de 2017). El proceso de trabajo se inicia con una serie de labores internas a dos niveles: por un lado, desde la Diputación Foral de Gipuzkoa, considerando el trabajo desarrollado para la puesta en marcha del Servicio de Valoración de la Exclusión Social con el apoyo de IOK Laboratorio de Trabajo Social y con la colaboración del SIIS Centro de Documentación y Estudios, se realizó el análisis de la actual red de servicios sociales de inclusión y se elaboró una primera propuesta de catálogo de servicios que aglutinara tanto servicios ya desarrollados en la red, como aquellos que se veía necesario desarrollar. Por otro lado, se trabajó en el desarrollo de una propuesta inicial de fichas para los servicios recogidos en el catálogo, a partir del trabajo previamente realizado por el SIIS para otras instituciones de la CAPV y, en particular, para la Diputación Foral de Bizkaia.
- b. Recogida de información actualizada y reunión informativa con todas las entidades (junio de 2017). Con el objetivo de conocer la realidad de los diversos servicios, se hizo llegar a las diversas entidades colaboradoras un modelo de ficha en blanco por cada uno de los recursos que gestionaban, para de este modo conocer qué entendían y cómo interpretaban cada uno de los campos de las fichas y también para conocer las características reales de cada uno

de los centros y servicios. El interés por realizar dicho análisis partía de la detección desde la Diputación Foral de Gipuzkoa de un cierto desfase en algunos servicios entre la información que anualmente se recogía respecto a los servicios y su funcionamiento real, y la sospecha de una falta de acuerdo respecto a determinados conceptos.

Esta solicitud de información se hizo de forma simultánea a la convocatoria a una reunión explicativa, en la que se haría una exposición el proceso a llevar a cabo. Dicha simultaneidad se debió a que se quería contar con la visión no contaminada de las entidades respecto a sus servicios y programas y conocer su interpretación de los conceptos, para de este modo partir de una visión lo más cercana posible a la realidad. En total se obtuvo la respuesta de 12 entidades, referentes a 46 centros y servicios.

Una vez recibida esta información, desde la Diputación Foral de Gipuzkoa se convocó a las entidades gestoras de servicios de inclusión social a una reunión informativa en la que se les transmitió el interés por ir iniciando la definición y adaptación de los servicios y prestaciones actuales hacia la adecuación al Decreto de Cartera de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales, así como el interés en desarrollar dicho proceso colaborativamente con ellas para recoger sus opiniones, aportaciones y sugerencias, para en la medida de lo posible establecer unos servicios consensuados que cumplieran tanto los requerimientos del decreto carter, como las necesidades detectadas por las propias entidades. Por lo tanto, fue una primera reunión de toma de contacto con el proceso que se iba a llevar a cabo y en la que se les comunicó los siguientes pasos a dar, así como se les invitó a participar en el proceso.

- c. Reuniones para el análisis del primer borrador de fichas (septiembre de 2017). Una vez analizadas las fichas remitidas por las entidades y para seguir con el proceso puesto en marcha, se convocaron tres reuniones de trabajo en base a los tipos de servicios que se querían trabajar en cada una de ellas (centros de atención diurna, centros residenciales de media estancia y para personas en situación cronificada y viviendas). A cada una de esas reuniones fueron invitadas las entidades que gestionaban los servicios correspondientes y contaron con la asistencia del total de las entidades gestoras de centros y viviendas.

En dichas reuniones se presentó una primera versión del catálogo de prestaciones y servicios del Servicio de Inclusión Social y Atención a las Mujeres Víctimas de la Violencia de Género, así como las propuestas de fichas correspondientes a los servicios convocados en cada una de las reuniones. Del análisis del catálogo de prestaciones y servicios surgieron diversas aportaciones que se fueron incorporando hasta definir el catálogo que se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4. Catálogo de servicios y prestaciones

Servicios y prestaciones	Servicios de cartera a los que se vinculan*
Servicio de valoración y diagnóstico	2.1. Servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección
Servicio o centro ocupacional	2.2.2. Servicio o centro ocupacional
Centro de día	2.2.3. Servicios o centros de día
de orientación ocupacional	
de orientación pre laboral para personas en proceso de deshabituación	
Centro de atención nocturna	2.3.2. Centros de acogida nocturna
Pisos de emancipación	2.4.4. Centros residenciales para personas menores de edad en situación de desprotección. Pisos de emancipación
Centro para personas en situación cronicada	2.4.5. Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación
Viviendas con apoyo para la inclusión social	
Centros residenciales para la inclusión social	
Centro polivalente residencial, noche, día y acompañamiento	–
Servicio de acogida inmediata mujeres.	2.4.6. Centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico y otros servicios residenciales para mujeres
Centro mujeres media estancia.	
Centro mujeres en gestación y con hijos.	
Centro mujeres víctimas violencia machista y en exclusión social	–
Servicio de coordinación a urgencias sociales (SFUS)	2.6. Servicio de coordinación a urgencias sociales
Programa de acompañamiento	2.7.3.1. Servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familia.
en exclusión social	
experiencia penitenciaria a personas en proceso de deshabituación	
Programa de atención socio jurídica y psicosocial a víctimas de violencia machista	2.7.5 Servicios de atención sociojurídica y psicosocial de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres, a personas menores de edad, a personas mayores y a personas con discapacidad.
Programa de atención psicosocial a agresores	

Fuente: Elaboración propia. Se refiere a la ficha de la cartera en la que se basan, si bien pueden incluir modificaciones respecto a la ficha en lo que se refiere a algunos aspectos, como la población destinataria o los criterios de acceso.

Las fichas elaboradas para la definición de cada uno de los servicios y prestaciones recogían los apartados que se consideraron fundamentales para una adecuada:

- intensidad de intervención;
- exigencia a la persona usuaria;
- duración de la estancia;
- definición y objetivo;
- población destinataria;
- requisitos de acceso;
- equipamiento;
- prestaciones profesionales y funciones; y
- prestaciones complementarias.

A la hora de abordarlas se hizo especial hincapié en el estudio y debate acerca de las prestaciones por considerarse uno de los aspectos de mayor relevancia de las fichas de cara a la definición de los servicios. Se decidió por otra parte que era más adecuado abordar el análisis de los perfiles profesionales, ratios y costes en una fase posterior por la complejidad de dichos aspectos, teniendo en cuenta las indefiniciones del Decreto de Cartera y las implicaciones en el necesario ajuste de la actual marcha de los servicios.

Las reuniones realizadas se aprovecharon para realizar un primer abordaje de los conceptos de intensidad, exigencia y duración, ya que si algo se había detectado en la información que aportaron las entidades es que no había una

comprensión unificada de dichos conceptos. Esta exposición permitió poner unas primeras bases sobre dichos aspectos, aunque son conceptos todavía en desarrollo sobre los que se continúa trabajando para lograr un consenso sobre su categorización y uso.

- Revisión de las fichas e incorporación de las propuestas (octubre de 2017). Con las aportaciones y opiniones que las diversas entidades realizaron respecto a las fichas, se hicieron modificaciones para el desarrollo de una segunda versión de ficha. De forma paralela, desde la Diputación Foral de Gipuzkoa se formó un grupo de trabajo técnico que iba revisando los aspectos globales que surgían alrededor de las fichas y analizando en mayor profundidad algunas de ellas.
- Revisión de las fichas e incorporación de las propuestas (enero a mayo de 2018). Esta fase supuso el inicio del análisis y debate técnico por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa en torno a las competencias y perfiles profesionales más adecuados, y a las combinaciones posibles en cuanto a ratios, así como del análisis comparativo entre los centros y servicios actuales y los requerimientos proyectados en las fichas. Esta fase permitió estudiar en qué medida las propuestas planteadas estaban lejanas o cercanas a los servicios actuales y ver si había grandes

diferencias entre ellos que fuera necesario analizar en mayor profundidad para determinar su porqué. También ha puesto de manifiesto la necesidad de ahondar en el desarrollo de los proyectos a llevar a cabo en cada servicio, aterrizando de forma más específica las tareas a desempeñar por dichos proyectos.

- f. Revisión de las fichas con cada entidad (septiembre a diciembre de 2018). En el momento de redacción de este artículo, el proceso se encuentra en fase de revisión completa de cada ficha por las personas técnicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa que gestionan los servicios. De forma paralela, se están llevando a cabo las primeras reuniones individuales con las entidades del tercer sector para revisar el impacto de cada una de las fichas en su situación, así como el impacto global de todas ellas en la estructura, filosofía y gestión de su organización. También se están analizando de forma individualizada los requerimientos de adaptación y cambio que se plantean en cada uno de los servicios.

3.4. La definición del Mapa de Servicios Forales para la inclusión

Es importante señalar que, en paralelo a este proceso de redefinición del catálogo de Servicios y Centros, el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha elaborado el Mapa de Servicios Sociales 2018-2021, en el que se establecen los déficits que existen en cada uno de las contingencias cubiertas desde los Servicios Sociales y se plantean algunas pautas para la mejora de la red en los próximos cuatro años.

En lo que se refiere a los servicios y centros para la inclusión social, el mapa determina que los déficits que habrían de cubrirse son los siguientes:

- Centros residenciales para personas en situación de exclusión. En función de la información proporcionada por los servicios de atención, se prevé un ligero aumento de la demanda en el cuatrienio 2018-2021, lo que debería dar lugar a la apertura de 44 nuevas plazas. Se prevé además por parte del servicio una reorganización de las plazas derivada de la necesidad de reforzar la intensidad de parte de ellas. A partir de esas previsiones, el mapa contempla la creación de un centro de alta intensidad exclusión residencial grave de 20 plazas, para personas en exclusión con discapacidades, enfermedad mental y/o consumos. El mapa añade que a uno de octubre de 2018 se han concertado 16 nuevas plazas y ha cambiado la ratio de atención en 30 plazas, por lo que el déficit para 2021 se fija en 28 plazas.
- Centros residenciales para personas cronificadas. En el ámbito de la atención a personas en exclusión en situación cronificada, el mapa prevé un fuerte incremento de la demanda, lo que precisaría la apertura de 40 nuevas plazas en el

territorio. De ellas 8 se crearían en el sector este y las 32 restantes en el sector oeste. Teniendo en cuenta las 8 plazas concertadas en 2018, el déficit previsto para 2021 se fija en 32 plazas.

- Centros de acogida nocturna. Para atender adecuadamente este servicio se prevé la creación de 12 plazas
- Centros de día. El mapa prevé un fuerte aumento de la demanda de plazas de centros de día de inserción, lo que precisará de la apertura de 57 nuevas plazas. En ese sentido, una distribución territorial basada en la población de referencia, habitantes de edad entre 18 y 64 años, llevaría a ampliar la oferta en el sector oeste en 65 plazas y a la supresión en el sector este de 8 plazas al objeto de eliminar la desigualdad territorial. El mapa también señala que a 1 de octubre de 2018 se han concertado 17 plazas, 10 en el Sector Este y 7 en el Sector Oeste, por lo que el déficit final previsto a cubrir en el horizonte de 2021 sería de 40 plazas.

3.5. Próximos pasos a dar

En este momento se está analizando con cada una de las entidades prestadoras de servicios las adaptaciones particulares que se deben realizar en cada servicio o centro para adaptarse al marco funcional y conceptual establecido. Una vez consensuado de qué modo abordará cada entidad dicho proceso, junto con la Diputación Foral de Gipuzkoa, comenzará la fase propiamente de adaptación para lo cual será necesario una diagnosis de las personas usuarias que ya están siendo atendidas por los diversos servicios para establecer su idoneidad al nuevo recurso tras la adaptación, así como la priorización de las nuevas entradas a los perfiles de mayor exclusión.

Para ello será necesario mantener la colaboración y coordinación que ya se ha establecido con los ayuntamientos y entidades sociales a través de los grupos de trabajo puestos en marcha en los diversos procesos colaborativos del Plan Elkar-EKIN y en este mismo proceso de reconstrucción de la red. El objetivo final es realizar una adaptación paulatina de los servicios que asegure en todo momento una atención adecuada a las personas usuarias. Este proceso de adaptación de los centros se desarrollará en paralelo a otras iniciativas que también tendrán un impacto significativo en la configuración de la red

- La Mesa Interinstitucional de Servicios Sociales de Gipuzkoa, en la que participan tanto la Diputación Foral como una representación de los ayuntamientos guipuzcoanos, ha decidido elaborar un análisis de las posibilidades que existen para la reordenación de los servicios sociales de atención primaria. El objetivo de este análisis es elaborar una propuesta de carácter interinstitucional que permita avanzar en la reordenación de los servicios sociales

para la inclusión social en Gipuzkoa y en una mejor articulación interinstitucional de estos servicios —en el marco de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, y sin necesidad de modificar el actual marco normativo—, mediante alternativas tales como la prestación conjunta de los servicios sociales de atención primaria y secundaria y/o la prestación de los servicios sociales para la inclusión de atención primaria por parte de una o varias entidades supramunicipales.

- Se está avanzando, por otra parte, en la modificación del Decreto 5/2014, de 4 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria dependientes de la Diputación Foral de Gipuzkoa, al objeto de adaptarlo tanto al nuevo marco normativo como a los principios organizativos y conceptuales establecidos en el marco del Plan Elkar-EKIN.
- Se ha iniciado por otra parte el diseño de diversos proyectos piloto orientados, en general, al pilotaje de formas experimentales de desarrollar la labor de referente de casos con personas en situación de exclusión social desde la atención primaria y la secundaria, generando sistemas de coordinación y trabajo en común.

4. Retos del proceso y principales conclusiones

El proyecto en el que en estos momentos se encuentra inmersa la Diputación Foral de Gipuzkoa no está exento de dificultades. La incertidumbre que generan todas las propuestas de cambio, junto con las reticencias iniciales a cualquier modificación, han requerido de una fase de presentación, análisis y debate para acordar entre todos/as su necesidad y establecer unas vías de abordaje adecuadas. Por otra parte, el proceso de reordenación de la red iniciado en 2017 está lejos de considerarse concluido, por lo que las conclusiones y aprendizajes que cabe extraer de sus primeros meses de andadura son necesariamente provisionales.

En todo caso, sí se pueden poner de manifiesto algunas conclusiones básicas y, fundamentalmente, un primer balance de las dificultades a las que ha debido hacer frente este proceso y de los avances que se han realizado:

- La primera conclusión que se puede extraer de este proceso es la relativa a la necesidad de acometerlo. En efecto, el proceso de análisis y de debate realizado ha puesto de manifiesto en qué medida la actual configuración de la red se aleja de la estructuración competencial planteada en el Decreto de Cartera y en qué medida los servicios y prestaciones que se ofrecen en los diversos centros y servicios carecían de una definición homogénea.
- Una segunda conclusión se refiere a la enorme dificultad que supone la reordenación de una red ya establecida y en funcionamiento. Las dificultades a este respecto son dobles: por una parte, los cambios han de realizarse sobre una red que arrastra —como cualquier otra red— una serie de inercias, características y formas de funcionamiento establecidas a lo largo de los años que han de ser actualizadas de forma paulatina y gradual, evitando las rupturas y los cambios traumáticos. Al mismo tiempo, los cambios se realizan sobre una red en pleno funcionamiento, que atiende a personas concretas y que es gestionada por personas concretas. Cualquier proceso de actualización de la red ha de tener en cuenta las necesidades, las expectativas, los intereses y los derechos de estas personas.
- En un sentido parecido, la adaptación de la red realmente existente al marco competencial establecido en la Ley 12/2008 y en el Decreto de Cartera 185/2015 ha resultado particularmente complejo dado que: a diferencia de lo que ocurría en otros ámbitos de los servicios sociales, la delimitación de los centros de primaria y de secundaria distaba de estar clara en este ámbito; y la distancia entre el esquema realmente existente en los tres territorios de la CAPV y el teóricamente planteado en la ley era en el ámbito de la inclusión mayor que en el caso de otras contingencias, como la dependencia o la desprotección.
- El marco institucional guipuzcoano —y, por extensión, el vasco— complican por otra parte la realización de un proceso de clarificación competencial, en la medida en que muchas de las decisiones deben ser adoptadas, de forma coordinada, por más de una entidad administrativa.
- Otra dificultad importante se refiere a la inexistencia, en el marco de la CAPV, de un modelo común de intervención en el ámbito de la exclusión social⁵ y, en esa misma línea, a la inexistencia de un marco regulador claro sobre el contenido de los servicios sociales para la inclusión. Ello ha obligado a realizar un proceso de definición de los centros para la inclusión social distinto en cada territorio de la CAPV, a partir de una definición muy genérica de sus elementos comunes. La propia realización de este proceso ha contribuido, en cualquier caso, a dibujar elementos para la construcción de un modelo de atención para la CAPV.
- Contar con una red de centros y servicios gestionados por un amplio número de entidades prestatarias (de mayor o menor tamaño, con unos

⁵ El IV Plan Vasco de Inclusión hace referencia en ese sentido al escaso desarrollo de herramientas orientadas a la estructuración de las prácticas profesionales, el desarrollo de un modelo común de intervención, la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones, el análisis de las necesidades sociales y la práctica basada en la evidencia en este ámbito.

recursos u otros, con una filosofía de trabajo u otra, etc.), aporta un enriquecimiento inigualable a la red pero, a su vez, requiere de una coordinación y unificación del modelo de atención e intervención. Y más aún en un proceso de estas características que exige una atención a la propia idiosincrasia de cada una de las entidades y de los servicios que presta, para de este modo poder alinearlas con las requeridas por el nuevo modelo de la Administración. Por otro lado, querer llevar a cabo el proceso de forma colaborativa presenta dificultades de gestión y coordinación que acarrearán que este se prolongue en el tiempo por los plazos necesarios para recoger las opiniones y aportaciones de las entidades.

- No se puede olvidar, por último, que las habituales limitaciones en la gestión administrativo-jurídica en cuanto a la gestión de los contratos y convenios, así como la realidad

legal del procedimiento administrativo, hacen que no siempre sea posible poner en funcionamiento todas las medidas que se querrían tomar, o en los tiempos que se querrían llevar a cabo.

Estas dificultades no pueden, en cualquier caso, empañar los avances realizados. En ese sentido, puede señalarse que la Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con un catálogo de servicios más ordenado y racional, más adaptado al marco normativo vigente, más maduro y más garante del marco de responsabilidad pública que establece la Ley 12/2008 de Servicios Sociales. Gipuzkoa ha sentado además las bases para la creación de una red de servicios sociales para la inclusión social más orientada a la autonomía, los derechos y la calidad de vida de las personas en situación o riesgo de exclusión social, en el marco de un modelo de activación inclusiva.

- ARARTEKO (2016): *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. Serie Informes Extraordinarios, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2014): *Modelo de Intervención en Inclusión Social, Atención a Mujeres Víctimas y Urgencias Sociales*.
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2016): *Plan Elkar-EKIN de Inclusión Social de Gipuzkoa 2016-2020*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2014): Decreto foral 5/2014, de 4 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria dependientes de la Diputación Foral de Gipuzkoa, *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, nº 52.
- FANTOVA, F., (2017): "Servicios Sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco", *Zerbitzuan*, nº 64, págs. 9-31, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.64.01>>.
- GOBIERNO VASCO (2008): Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246.
- GOBIERNO VASCO (2013): Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 121.
- GOBIERNO VASCO (2013): Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 149.
- GOBIERNO VASCO (2015): Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 206.
- KARLSEN, J. y LARREA, M. (2015): *Desarrollo territorial e investigación acción*, Donostia, Publicaciones Deusto.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2015): "Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa", *Zerbitzuan*, nº 59, págs. 5-38, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.59.01>>.
- ZALAKAIN, J. (2017): "Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva", *Documentación Social*, nº 186, págs. 173-189.