

Elementos para un debate sobre la reforma de la Ley de Servicios Sociales

Felix Arrieta Frutos

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto
felix.arrieta@deusto.es

Eusko Jaurlaritzak iragarri duenez, 2008an onartutako gizarte-zerbitzuen lege autonomikoaren erreforma bultzatzeko asmoa du; haren printzipioak eta mekanismoak eguneratzeko. Artikulu honen helburua erreforma horretan kontuan har litezkeen elementu nagusiak mahai gainean jartzea da, eta, beraz, aintzat hartzeko prozesuan eragile instituzional, profesional eta politikoek eztabaidatzea. Elementu horiek honako hauek izango lirateke: gobernantza, plangintza eta antolaketa, katalogoa eta zorroa, esku hartzeko oinarritzko prozedura eta kasuaren erreferentzialtasuna, ebaluazioa eta berrikuntza, eta, azkenik, dilema komunitarioa.

Gako-hitzak:

Gizarte-zerbitzuak, araudia, gobernantza, kudeaketa, eztabaida, Euskadi.

El Gobierno Vasco ha anunciado su voluntad de impulsar una reforma de la vigente ley autonómica de servicios sociales, aprobada en 2008, a fin de actualizar sus principios y mecanismos. El objetivo de este artículo es poner sobre la mesa los principales elementos que podrían ser tenidos en cuenta en dicha reforma y, por lo tanto, ser debatidos por actores institucionales, profesionales y políticos en el proceso de toma de consideración. Dichos elementos serían los siguientes: la gobernanza, la planificación y organización, el catálogo y la cartera, el procedimiento básico de intervención y la referencialidad de caso, la evaluación e innovación, y finalmente, el dilema comunitario.

Palabras clave:

Servicios sociales, normativa, gobernanza, gestión, debate, País Vasco.

1. Introducción

Hace justo veinte años, en un artículo de título muy similar a este y en esta misma revista, Fernando Fantova nos invitaba a reflexionar en torno a los elementos clave para evaluar las políticas de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Para muchas personas, incluido para mí mismo, este artículo fue una referencia fundamental para despertar nuestro interés en torno a la investigación y reflexión en torno al Sistema Vasco de Servicios Sociales. Veinte años más tarde, y con otra ley vigente, algunas de las cuestiones allí señaladas se mantienen de rabiosa actualidad. Otras, sin embargo, inexploradas en aquel momento, han ido tomando fuerza con el paso del tiempo y han sido objeto de un amplio debate entre las personas dedicadas al análisis del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Ya en 2018, en una conferencia realizada en el Parlamento Vasco en el marco del décimo aniversario de la Ley de Servicios Sociales, Manuel Aguilar Hendrickson (2019) planteó si tal vez había llegado el momento de cuestionarse si era necesaria una ciaboga o un cambio de trainera en esto de los servicios sociales y, más concretamente, en el propio Sistema Vasco de Servicios Sociales. Planteaba así un dilema al que siete años más tarde, en 2025, el Gobierno Vasco empezó a dar una respuesta.

Entretanto, en 2020 la crisis del coronavirus agitó los cimientos de nuestro sistema de cuidados. Cuestionó mucho de lo existente y estableció a las claras la necesidad de un debate en profundidad en torno a muchos de los principios establecidos hasta la fecha en cuanto a ética, mirada, servicios y prestaciones.

Finalmente, el pasado 2025 los medios se hacían eco de que el Gobierno Vasco se proponía, a la luz de una sistemática evaluación recién realizada, una revisión, una reforma, de la Ley de Servicios Sociales de 2008. Esta primera intención fue confirmada por la consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, Nerea Melgosa: el Gobierno se disponía a reformar la Ley de Servicios Sociales de 2008 para actualizar sus principios y mecanismos.

Es en este contexto en el que nace este artículo. Ante una reforma de la Ley (no un debate abierto que busque una nueva ley) se busca poner encima de la mesa los principales elementos de debate que podrían ser tomados en cuenta en dicha reforma y, por lo tanto, ser debatidos por actores institucionales, profesionales y políticos en el proceso de toma de consideración. La idea es suscitar un debate en torno a los elementos que pueden ser más relevantes en un proceso de reforma de la Ley y que, expuestos en este artículo, puedan servir de excusa para su contraste o deliberación.

En mi opinión, cualquier reforma de la Ley de Servicios Sociales deberá tener en cuenta estos elementos y los debates que los componen: gobernanza, planificación y organización, catálogo y cartera, procedimiento básico de intervención y

referencialidad de caso, evaluación e innovación, y el dilema comunitario. Procedo a continuación a explicar las que considero son las principales claves para el debate en cada uno de dichos ámbitos.

2. Gobernanza

El primero de los ámbitos que habría que tener en cuenta para una reforma de la Ley de Servicios Sociales es el de la gobernanza. La gobernanza ha sido, y sigue siendo, uno de los puntos débiles del sistema, por la complejidad de su arquitectura, así como por las dificultades de implementación que han acompañado a aquella.

2.1. Arquitectura institucional del sistema y liderazgo

El Sistema Vasco de Servicios Sociales es un sistema multinivel de gobernanza compleja (Bergantiños y Fullaondo, 2024). Lo ha sido desde su nacimiento y definición, por la decisión consciente de que todos los niveles institucionales tuvieran algún tipo de responsabilidad en alguna de las fases del proceso de la política pública. Esta decisión, tomada en los albores de la configuración del autogobierno vasco y su primera normativa, ha ido consolidándose a lo largo de los casi cincuenta años de recorrido institucional del sistema.

Han sido muchos los artículos y personas que han tratado y debatido sobre este asunto. Yo mismo tengo una propuesta muy clara al respecto, que creo que sigue siendo un horizonte deseable en caso de una reforma en profundidad de la Administración en su conjunto (Arrieta, 2019). Sin embargo, esto no es óbice para que una reforma no pueda tratar y abordar esta cuestión. Hay elementos que merece la pena debatir en este sentido:

- En primer lugar, ¿qué lógicas tienen que implementarse en los espacios existentes si se quiere jugar en un escenario de gobernanza compartida?
- ¿Qué papel puede jugar el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales? ¿Es posible que sea realmente un espacio para la gobernanza compartida con la voluntad de serlo? Si así fuera, ¿Qué elementos sería necesario cambiar para que esto suceda?
- ¿Es posible superar la lógica de la coordinación para transitar a una lógica de codecisión?
- ¿Cuál es el espacio de los órganos de participación? ¿Es necesaria la concurrencia de todos los actores en todos ellos?

2.2. El papel del tercer sector

Un segundo elemento clave en la configuración del sistema, vinculado claramente con su gobernanza, es el papel que el tercer sector juega, o debería

jugar, en aquella. El tercer sector ha sido un actor vivo, dinámico que, sobre todo en algunos ámbitos, ha ido por delante del propio sistema. A partir de los años noventa, con la aprobación de la segunda ley de servicios sociales (1996), empezó a considerarse que el tercer sector no era únicamente el ámbito de reivindicación y cobertura propia de las necesidades; el tercer sector podía también ser el gestor, por delegación de la administración pública, de muchos de los servicios que el propio sistema ofrece. Esta cuestión, no exenta de tensiones, es la que ha venido pivotando en torno a la relación entre el tercer sector y la administración pública durante los últimos años. Es un debate clásico en lo que respecta al tercer sector, que incluye también referencias a su propia naturaleza e idiosincrasia territorial (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015).

La ley de 2008 establecía claramente la preferencia del tercer sector frente al sector privado lucrativo para la gestión de los servicios. Establecía también la fórmula del concierto como instrumento llamado a dotar de estabilidad a esta relación, con el objetivo de crear un espacio de desarrollo y confianza en el ámbito de lo social en Euskadi. Sin embargo, durante todos estos años ha sido imposible desarrollar el marco del concierto. Esta cuestión, como algunas otras, es relevante a la hora de pensar en la reforma que se abre en este momento:

- ¿Es posible articular, de forma garantista, un régimen de concierto para el tercer sector?
- ¿Es posible, por lo tanto, crear un ámbito de trabajo con identidad y personalidad para aquel?
- ¿Si esto es así, cómo se configura el espacio preferente para el tercer sector y cuál es el margen que esto deja a la iniciativa privada con ánimo de lucro?

2.3. Familia

La familia es un actor imprescindible en nuestro sistema de bienestar. En un modelo de bienestar familiarista como el que tenemos en Euskadi (Goikoetxea *et al.*, 2020), la familia es el origen de las relaciones de reciprocidad y cuidado, y es normalmente cuando estas fallan, cuando se buscan los elementos de apoyo para reconstruirlas. Las familias han constituido durante mucho tiempo la principal red de protección para muchas personas y los servicios sociales se han configurado hasta el momento teniendo esto presente, de forma consciente o inconsciente.

Siendo esto así, lo cierto es que la Ley de Servicios Sociales de 2008 no recoge ninguna mención expresa a la familia en ninguna de las direcciones posibles. La pregunta aquí es muy evidente:

- ¿Debe recoger la Ley alguna mención en torno al papel de la familia en el sistema de cuidados?
- ¿Debe tenerse en cuenta esta realidad para construir la perspectiva de futuro?

2.4. El ámbito sociosanitario

La interacción entre el sistema de servicios sociales y otros sistemas es otro de los elementos clave dentro del ámbito de la gobernanza. En este sentido, el recorrido existente en el ámbito de la gobernanza sociosanitaria ha tenido, hasta la fecha, un elemento identitario claro: la construcción de un espacio compartido en clave de coordinación, compartiendo la realidad de cada uno de los sistemas. Este modelo ha resultado ser complejo y con muchas dificultades de implementación en el camino (Arrieta y Sobremonte, 2015).

Así las cosas, en un momento en que las necesidades sociales aumentan y los perfiles mixtos se hacen cada vez más comunes, ¿no habrá que pensar en otro tipo de organización para dar respuesta a estas necesidades? En síntesis: ¿no habrá llegado el momento de pensar un modelo en el que creemos un sistema sociosanitario integrado, en lugar de un espacio de coordinación?, ¿podría facilitarse una forma jurídica para ello?

2.5. La financiación del sistema

Para terminar el apartado de gobernanza, otro de los elementos para el debate, en un proceso de reforma, es el de la financiación del sistema. La Ley apenas menciona, en su configuración actual, las posibles vías de financiación del sistema, pero hay un elemento clave que está bastante más desarrollado: la aportación de las personas usuarias.

La aportación de las personas usuarias, también llamada copago, suscita mucho debate en torno a sus consecuencias en torno a la equidad y la justicia. La forma en que está definido, así como los elementos que lo componen, tienen que formar parte, obligatoriamente, del debate de la reforma:

- ¿Tiene que seguir existiendo el copago?
- ¿Si es así, qué criterios deben darle forma? ¿Cuáles son los servicios que deben ser objeto de copago y cuáles aquellos que deberían ser gratuitos y universales?

3. Planificación y organización

Un segundo conjunto de elementos a considerar en una reforma de la Ley es aquel relacionado con la planificación y organización del sistema. Destacada ya la complejidad del sistema, se hace obligatoria la reflexión en torno a los elementos que, hasta este momento, han destacado en su organización y planificación: de la distribución zonal y los criterios para su distribución a las herramientas como el mapa y el plan estratégico.

La organización de un sistema complejo no es una cuestión sencilla. Se trata de 289 municipios, organizados en tres territorios, con tres diputaciones

forales, cuya referencialidad reside, en ocasiones, en más de un departamento y con necesidad de coordinarse también con el Gobierno Vasco. ¿Cómo organizar todo esto para que funcione? ¿Cómo hacer para que las transiciones sean funcionales?

3.1. Las zonas básicas de servicios sociales

Las zonas básicas de servicios sociales son los espacios claves para la articulación local de los servicios sociales. En un territorio como el nuestro, en donde existen muchos pequeños municipios, la articulación de estrategias para la colaboración es un elemento fundamental que determina cómo se ofrecerá el servicio a las personas que residen en dichos entornos. El trabajo en común entre municipios es un elemento clave para conseguir resultados esperados y deseables (Duque Carro, 2012).

En este sentido, las estrategias llevadas a cabo para este fin han sido diversas. Desde la agrupación en mancomunidades, en el caso de los municipios más pequeños, hasta estrategias de coordinación comarcal para planificación conjunta, cada espacio ha seguido su propio camino para desarrollar los servicios necesarios. En cualquier caso, hay preguntas que también son relevantes en este ámbito concreto:

- ¿Sigue siendo la zona básica la mejor forma de organizar el espacio común? ¿Es necesario seguir distinguiendo entre zonas básicas y áreas?
- ¿Hay que garantizar alguna forma de agrupación entre municipios? Y si así fuera, ¿cuál sería el mejor método para hacerlo?
- ¿Qué papel juegan en esto las comarcas?

3.2. Planificación estratégica

Otra cuestión fundamental, vinculada a la organización del sistema, es la que tiene que ver con la planificación estratégica. La Ley determina que el plan estratégico y el mapa son los instrumentos comunes necesarios para implementar la estrategia de servicios sociales en Euskadi, los cuales deben acordarse entre todos los actores e implementarse de manera progresiva. En este sentido, cabe preguntarse si los instrumentos siguen siendo válidos en su configuración actual y si los indicadores recogidos pueden servir de meta u horizonte tal como están recogidos. Así pues:

- ¿Puede el plan estratégico seguir siendo la herramienta válida para la planificación del sistema? Si es así, ¿cómo hay que realizarlo? ¿Debe cada nivel administrativo tener el suyo propio?
- ¿Cómo habría que articular el mapa de servicios sociales? ¿Cómo establecer la colaboración en este ámbito?

4. Catálogo y cartera

El catálogo es uno de los elementos centrales de la Ley de Servicios Sociales. Se trata del elemento más visible de la concreción del derecho subjetivo. Y si es el catálogo el que concreta el qué, es la cartera la que define el cómo. Ambos son instrumentos imprescindibles para entender el despliegue del sistema de servicios sociales. Y no hay que olvidar que el desarrollo del decreto de cartera sucedió siete años más tarde que la propia Ley, con muchas dificultades en el camino.

4.1. El catálogo

El catálogo recoge la primera concreción del derecho subjetivo. Supone listar aquellos servicios y prestaciones económicas a los que la Ley da derecho enumerando, además, si deben ser ofrecidos por las instituciones de atención primaria o secundaria. Existen, en este sentido, varios debates interesantes en lo que respecta a la propia naturaleza del catálogo de la Ley de Servicios Sociales:

- El primero de ellos, está vinculado a los servicios y prestaciones que forman parte de él. Cabe preguntarse si no existen más servicios en el ámbito de los servicios sociales que los que están recogidos en el catálogo, o si el hecho de que estos sean los que se garantizan por derecho subjetivo no puede hacer que se recojan otros, aunque estos segundos no sean garantizados de igual forma. Este es un asunto complejo desde su propia definición, ya que nos encontramos todavía ante un sistema incompleto en el desarrollo de sus servicios, que se pregunta en torno a la incorporación de un segundo nivel de servicios. Es, en cualquier caso, un debate pertinente.
- Una segunda cuestión vinculada al catálogo de servicios está ligada a su propia denominación. La denominación de los servicios se realizó en 2008 y sería relevante preguntarse si la experiencia en su implementación no ha hecho que algunos (sea por denominación o contenido) se hayan quedado obsoletos o infradesarrollados.
- Finalmente, una tercera cuestión de debate en lo que respecta al catálogo se refiere a la clasificación de las prestaciones y servicios en torno a servicios de atención primaria o secundaria. Esto está relacionado con la distribución competencial y con el quién tiene que hacer qué. Por lo tanto, en este sentido, sería relevante preguntarse si merece la pena cuestionar el reparto existente o si, al contrario, ha demostrado que este tiene todo el sentido.

Así pues, las preguntas en este ámbito serían las siguientes:

- ¿Podrían incorporarse en el catálogo (o fuera de él, en la descripción) servicios que, formando parte del ámbito de los servicios sociales, no estén

protegidos por el derecho subjetivo? ¿Qué ventajas e inconvenientes tendría esta cuestión?

- ¿Sería pertinente revisar su denominación?
- ¿Podría hacerse algún cambio entre servicios pertenecientes a la atención primaria o secundaria?

4.2. La cartera

La cartera es el instrumento de concreción del catálogo y la forma más concreta de entender el derecho a los servicios y prestaciones de la Ley. Aunque no forma parte directa de la Ley (se aprueba mediante decreto posterior), sus características y principios de desarrollo se recogen en la Ley.

El decreto de cartera vigente en la actualidad, aprobado en 2015, necesitó de siete años de negociación para ser aprobado y fue sometido a una evaluación el pasado año. Hay dos cuestiones que podrían debatirse en torno a la naturaleza del propio decreto de cartera:

- La primera de las consideraciones hace referencia a la cantidad de información que contiene cada una de las fichas que describe cada uno de los servicios y prestaciones que forman parte del catálogo; es decir, lo que, en su conjunto, conforma el decreto de cartera. El debate reside en si podría simplificarse dicha información para una flexibilización y agilización de la toma de decisiones en torno al propio decreto.
- Y ahí reside, precisamente, la segunda de las cuestiones a debate. La actualización del decreto es sumamente complicada y eso compromete sus posibilidades de modificación y actualización. Siguiendo los mismos principios planteados previamente, pueden plantearse estrategias para flexibilizar y agilizar procedimientos y plantear escenarios de mayor actualización, si se considerara deseable.

Estas son, pues, las dos preguntas claves:

- ¿Es deseable simplificar la información recogida en las fichas del decreto de cartera para facilitar su actualización?
- ¿Es deseable flexibilizar los procedimientos para su renovación y actualización?

5. Procedimiento básico de intervención y referencialidad de caso

Uno de los elementos clave del sistema recogidos en la Ley y que viene siendo objeto de amplio debate durante los últimos años está relacionado con la manera de implementar el procedimiento básico de intervención y el papel que cada uno de los actores juega en aquel.

El debate en torno al procedimiento básico de intervención se compone de cuatro elementos básicos

y podría extenderse ampliamente. En primer lugar, existe un amplio debate en torno a las herramientas y procedimientos de valoración, en el que no vamos a entrar en estas páginas, pero que forma parte del debate especializado. En segundo lugar, la propia continuidad de la atención en el procedimiento básico es también una cuestión que observar con detenimiento, ya que, desde la perspectiva de la centralidad de la persona, es imprescindible analizar qué sucede en este *continuum*. En tercer lugar, la figura de referente de caso ha ocupado mucho espacio tanto en el debate académico como en los espacios mixtos con profesionales durante estos años (Ferran *et al.*, 2019). Finalmente, la propia definición de los servicios y prestaciones es otro de los elementos a los que poder prestar atención y donde también podría ser pertinente plantear preguntas fundamentales.

5.1. Procedimiento básico de intervención

El procedimiento básico de intervención está pensado para que las personas o familias puedan recibir la mejor de las atenciones posibles y, de esta forma, puedan llevar a buen término su proyecto personal. El objetivo, en última instancia, debería ser poder recuperar o aumentar su autonomía o apoyos, empleando los servicios o prestaciones necesarias para ello.

Los elementos clave para el debate en este sentido tienen que ver con el propio diseño del procedimiento de intervención y el papel de las personas y familias en aquellas cuestiones relacionadas con su propio proceso, derivado de la voluntad, expresada en todos los documentos, de que las personas expresen su opinión y punto de vista al respecto (Rodríguez Rodríguez y Vilà Mancebo, 2014). Además, otro elemento clave en este sentido, aunque relacionado con lo anterior, tiene que ver con la continuidad de la atención, y la garantía de que, a pesar de encontrarnos con un sistema donde se produce la interacción entre más de un nivel institucional, la persona tenga un único itinerario de atención, y este, un único espacio de articulación. Así:

- ¿Cómo articular procesos en los que la participación de personas y familias se produzca de forma real y efectiva?
- ¿Cómo ha de diseñarse un procedimiento de intervención que garantice que la persona ocupa su espacio central?
- ¿Cómo garantizar la continuidad de la atención en esquemas institucionales de alta complejidad como nuestro propio sistema?

5.2. Referente de caso y equipos multidisciplinares

Unido al reto de la continuidad de la atención, la cuestión de la profesional referente de caso es una de las que, sin duda alguna, más controversia

ha suscitado en los últimos años. La ley de 2008 establece claramente que la referencialidad de caso ha de recaer en la profesional trabajadora social de base desde el momento en que se inicia el procedimiento. Establece la necesidad de que la colaboración entre profesionales y la lógica de que la comunicación sea fluida a lo largo de todo el proceso. Además, afirma que la referencialidad podrá ser transferida a secundaria en los casos en que esto sea necesario.

Este escenario ha creado mucha confusión en la implementación del modelo. No queda claro dónde comienza la referencialidad de primaria, dónde puede pasar a ser de secundaria, incluso cuál es el papel de las profesionales del tercer sector en este esquema. Y aunque ha habido trabajos que han intentado clarificar estas cuestiones (Ferran *et al.*, 2019), este elemento sigue siendo uno de los que más debate suscita en el propio sistema.

Así, las preguntas más relevantes consisten, en mi opinión, en preguntarse quién debe ostentar realmente la referencialidad y si, en vez de ser esta cambiante, como ocurre hoy, podría ser estable en un espacio (por ejemplo, en primaria) y hacer que la información transite en torno a los canales de un equipo multidisciplinar que sea el que tenga una mirada diversa en torno a cada una de las personas. Convertamos esto en preguntas:

- ¿Sería posible para el sistema contar con una referencialidad que resida en un único espacio? ¿Podría este espacio ser atención primaria?
- ¿Podrían las responsables de caso ser coordinadoras de un equipo multidisciplinar que sea el que haga seguimiento del caso?
- ¿Cómo se articulan las relaciones entre todas las profesionales?

5.3. Servicios y prestaciones

Finalmente, el procedimiento básico de intervención tiene como elemento clave la asignación de servicios o prestaciones tanto a familias como a personas, en función de lo que se haya determinado en el proceso diagnóstico. La Ley clasifica las prestaciones en tres categorías: prestaciones técnicas, tecnológicas o económicas. Es la base para el desarrollo posterior.

En este sentido, cabe preguntarse si esta clasificación en torno a tres categorías es realmente pertinente en lo relacionado con los servicios que se definen después o si esta puede simplificarse dividiendo sencillamente las prestaciones en torno a la doble categorización de prestaciones técnicas y económicas. Es posible que esto sea únicamente una cuestión de clasificación, pero, en cualquier caso, creo que es un criterio de clasificación que puede ayudar a clarificar el debate posterior. Así pues:

- ¿Es posible simplificar la clasificación de las prestaciones propuesta por la Ley?

- ¿Ayudaría esto a clarificar el debate en torno a los propios servicios?

6. Evaluación, innovación y calidad

Los principios de evaluación, innovación y calidad son imprescindibles para un desarrollo futuro del sistema. Aunque desde la perspectiva de la intervención directa con las personas y familias parecen elementos lejanos, son fundamentales si se quiere avanzar en la consecución de un sistema de garantías que aporte la mejor de la perspectiva e implemente siempre las mejores soluciones a los complejos problemas que surgen en el día a día.

Y aunque los debates no sean una constante en los procesos de intervención, en los últimos años sí lo han sido en el ámbito de la evaluación, la innovación y la calidad. Basta con observar la constante aprobación de proyectos piloto que pudieran servir para la mejora de prestaciones y servicios. O las recientes iniciativas en torno a la evaluación de políticas en los distintos niveles institucionales. Todas estas acciones apuntan en una dirección concreta que, sin embargo, necesita de mimbres claros para seguir desarrollándose.

6.1. Evaluación

En lo que se refiere a la evaluación, la ley de 2008 enumera los principios, pero desarrolla poco las capacidades y posibilidades que las administraciones públicas pueden tener para establecer procesos de evaluación. En este sentido, sería interesante preguntarse qué tipo de evaluación podría llevarse a cabo en el sistema en su conjunto y si sería posible acordar unos indicadores comunes que permitieran una evaluación que sirviera, a su vez, como espacio de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales, por ejemplo.

Otra de las cuestiones que permitiría esta función de seguimiento que podría asignarse a la evaluación del conjunto del sistema sería poder resolver, de una forma definitiva, el papel que la ley de 2008 asignó a la alta inspección y que, sea por las razones que sea, no ha podido terminar de implementarse. De esta forma, la lógica de la evaluación, ligada al cumplimiento de los objetivos compartidos, y la de la inspección, vinculada igualmente a estándares consensuados de calidad y garantía de derechos, podrían convivir en dichos procesos.

Todo esto podría integrarse, siguiendo los ejemplos desarrollados en otros ámbitos, en una agencia de carácter autonómico que ayudará a homogeneizar procesos y hacer seguimiento de escenarios definidos de forma conjunta, que podría convertirse en una buena herramienta para la gobernanza colaborativa. Así las cosas, las preguntas más pertinentes en este ámbito serían las siguientes:

- ¿Es posible sistematizar los procesos de evaluación vinculándolos con aquellos recogidos en la planificación estratégica? ¿Pueden estos servir de herramienta de seguimiento para la gobernanza compartida?
- ¿Es posible, igualmente, vincular los procesos de evaluación y alta inspección, de forma que contemplen lógicas comunes?
- ¿Cuál sería la mejor fórmula jurídica para incorporar esta perspectiva?

6.2. Innovación

Sucede algo parecido con las actuaciones vinculadas al principio de la innovación. Aunque en la ley de 2008 el principio aparecía enumerado, el desarrollo posterior ha hecho que este sea un elemento mucho más importante de lo que podía preverse. En este sentido, es fundamental establecer el marco para que, sobre todo, aquellas iniciativas que nazcan como proyectos piloto o iniciativas de breve duración, si una vez evaluadas resultan exitosas, puedan incorporarse al sistema y consolidarse estructuralmente en él.

Las experiencias de innovación están demostrando que pueden ser elementos para una transformación efectiva del sistema. El seguimiento llevado a cabo a distintas iniciativas hasta la fecha plantea preguntas en torno a su duración, así como a su escalabilidad a otras realidades y a su consolidación dentro del propio sistema. Sería un debate pertinente que fuera la propia Ley la que planteara espacios para definir cómo consolidar dichas iniciativas o limitar igualmente cuál puede ser su duración una vez que se definan como "pilotos". Estas preguntas, están, a su vez, vinculadas con la evaluación de los procesos, cuestión que está empezando a ser señalada en distintas fuentes (Legarreta-Iza *et al.*, 2025). Son todas ellas cuestiones relevantes que pueden ayudar a desarrollar e incorporar dichas iniciativas al sistema en su conjunto. Así pues, las preguntas relevantes serían:

- ¿Es posible establecer criterios para determinar la perdurabilidad y escalabilidad de las iniciativas de innovación?
- ¿Es posible establecer el marco para su evaluación e incorporación al sistema en clave estructural?

7. El dilema de la comunidad

Una de las cuestiones más comentadas y debatidas en la actualidad en relación con el sistema de servicios sociales es todo lo que tiene que ver con el desarrollo de la comunidad. Es un espacio compartido, de consenso político, entender que es necesario un mayor desarrollo comunitario como complemento (o elemento estructural) del sistema de servicios sociales.

La ley de 2008 ya establecía que el Sistema Vasco de Servicios sociales debía tener, en su propia base y

definición, una perspectiva comunitaria. Este ha sido el modelo a seguir desde el inicio. Ello ha facilitado la puesta en marcha de multitud de proyectos de base comunitaria a lo largo de los años, que han sido vistos siempre desde la lógica de la prevención y la complementariedad.

En cualquier caso, tampoco puede obviarse que el trabajo comunitario ha sido siempre difícil y complicado, sobre todo desde la perspectiva de los servicios sociales de base. Argumentos como la falta de definición, de recursos o de perspectivas han dificultado una estrategia de conjunto en torno a este trabajo que, sin embargo, sí ha estado más presente en la agenda de muchas de las entidades del tercer sector.

El dilema surge pues en la actualidad, cuando el consenso por impulsar el desarrollo de la comunidad cobra un espacio central en la agenda social y política. ¿Qué supone impulsar el trabajo comunitario? ¿Cómo puede hacerse? Nuevamente surge la perspectiva de los recursos. Por un lado, de quien entiende que no es posible hacer trabajo comunitario si no hay aumento de recursos para poder hacerlo. Por el otro, de quien entiende que el refuerzo del trabajo comunitario es, precisamente, la estrategia necesaria para un ahorro de recursos. En medio, la estrategia más empleada: hacer que sea el tercer sector quien siga implementando estrategias de desarrollo del ámbito comunitario. De una forma o de otra, una cierta confusión en torno a lo que el ámbito debería aportar y la manera en que esto debería llevarse a cabo.

Estos elementos han sido analizados con mucha más profundidad en otros artículos, como por ejemplo, Zuñiga (2020). Lo relevante, en lo que se refiere a este artículo, está vinculado con la presencia de este concepto y su desarrollo en el proceso de reforma de la Ley de Servicios Sociales. A este respecto, la comunidad ocupará también un espacio relevante en el debate, aunque con preguntas que delimitarán, en mi opinión, su presencia en aquel:

- ¿Debe la Ley recoger una definición más detallada de lo que supone el trabajo comunitario?
- ¿Debe abogar por la comunidad de una manera más precisa o es mejor abordar el asunto de manera abierta? ¿Qué ayudaría más a los procesos?
- ¿Es posible seguir manteniendo el consenso en torno al ámbito al tiempo que se concreta su propia presencia respecto al sistema en su conjunto?

8. Conclusiones

El Sistema Vasco de Servicios Sociales se encuentra, como decía Aguilar Hendrickson hace tiempo (2019), ante el momento de decidir cuál es el rumbo que quiere establecer para los próximos años. Los retos que tiene ante sí (que no hemos ni siquiera descrito

en este artículo) son muchos y especialmente relevantes. Una sociedad en transformación constante, cuyas necesidades sociales aumentan y que se pregunta, una y otra vez, cuál es la mejor forma de darles respuesta. Una sociedad, como ya apuntaban Elzo y Silvestre (2010), que puede ser definida como de un individualismo placentero y protegido, cuestión que, con algunos matices, sigue presente en los análisis posteriores (Flores Martos, 2025). Es en este contexto, en el que queremos trabajar lo comunitario, pero a la vez exigimos cada vez más a la Administración, en el que le va a tocar lidiar al sistema en los próximos años.

Este artículo busca arrojar un poco de luz para transitar este contexto. Y lo hace en un marco determinado, establecido por el Gobierno Vasco, responsable de la iniciativa legislativa en el ámbito de los servicios sociales: la reforma de la ley de 2008.

Quienes me conozcáis, o hayáis leído mis trabajos previos, sabéis que mis planteamientos en torno a la reforma del sistema de servicios sociales van más allá de lo que recoge dicho marco (Arrieta, 2019, 2023). Sin embargo, este trabajo ha pretendido, desde un planteamiento posibilista, plantear las variables y preguntas asociadas que podrían mejorar la situación actual y que supondrían una buena transición a un escenario más deseable:

- La variable de la gobernanza recoge la necesidad de profundizar en herramientas para el liderazgo compartido; clarificar el papel del tercer sector, dotándolo de instrumentos para ello, y pensar que la aportación económica de las personas usuarias puede ser articulada de otra manera.
- La planificación estratégica y la organización pueden dar pie a pensar las áreas de otra forma, incluso a incorporar lógicas distintas a la hora de hacer planes estratégicos o alianzas de colaboración entre municipios.
- La pregunta clave en la definición del catálogo y la cartera está vinculada a su necesidad

de actualización: ¿es posible flexibilizar procedimientos?, ¿es deseable?

- Y todo ello cuando la aplicación del paradigma que supone la centralidad de la persona nos invita a repensar el procedimiento básico de intervención desde esta clave, poniendo el foco en la profesional de referencia y en el equipo multidisciplinar que pueda liderar. Pensando en garantizar la continuidad y su conexión con el trabajo de prevención comunitaria.
- E incorporando —y he aquí la quinta variable— lógicas de evaluación e inspección, integrando procesos existentes, pero, a la vez, consensuado metas deseables —¿por qué no?— con una forma jurídica diferente a lo existente hasta la actualidad. Que pueden probarse también para el ámbito sociosanitario. Y articulando mecanismos de garantías para las experiencias de innovación.
- Y, finalmente, integrando en todo ello la perspectiva comunitaria. Trabajando con la comunidad. Como complemento. Profundizando en las lógicas relacionales basadas en la reciprocidad.

Se trata de una descripción rápida de elementos complejos, me consta. Pero creo que un debate sosegado en torno a ellos podría ayudar a esclarecer alguna de las zonas grises del Sistema Vasco de Servicios Sociales e ir ayudando a definir el escenario para la transición que se necesita. Soy consciente que, tal y como dice la frase hecha, "aunque son todas las que están, no están todas las que son". Es cierto. Me he dejado variables y cuestiones importantes en el camino. Me gustaría que, en sí mismo, eso también pudiera ser objeto de debate. Ojalá que sea un debate fructífero, rico en matices, que incorpore las cuestiones aquí planteadas y otras muchas con las que podamos polemizar. Tal y como decía Fernando Fantova en su artículo de 2006, ojalá estos elementos sean entendidos como fragmentos tentativos para un diálogo y profundización que están, en buena medida, por hacer. No sería una mala forma de comenzar.

- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2019): "Ziaboga ala txalupa aldaketa? Gizarte zerbitzuen dilemak", en PARLAMENTO VASCO (ed.), *Gizarte zerbitzuei buruzko legearen 10. urteurrena*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, págs. 39-58.
- ARRIETA, F. (2019): *El archipiélago del bienestar*, Madrid, Catarata.
- (2023): *Zaintzaren hariak. Oihal berri baterako bideak ehuntzen*, Aduna, Elkar
- ARRIETA, F. y SOBREMONTTE, E. (2015): "El model sociosanitari a Euskadi: Ilums i ombres de la coordinació entre sistemes", *Revista de Treball Social*, n.º 206, págs. 51-65.
- BERGANTIÑOS, N. y FULLAONDO, A. (2024): *El sistema vasco de servicios sociales: estructura, recursos y perspectivas*, s. l., Universidad del País Vasco.
- DUQUE CARRO, J. M. (2012): "Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria", *Zerbitzuan*, n.º 52, págs. 23-44, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.52.02>>.
- ELZO, J. y SILVESTRE, M. (2010): *Un individualismo placentero y protegido*, Bilbao, Deusto.
- FANTOVA, F. (2006): "Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco", *Zerbitzuan*, n.º 40, págs. 7-20.
- FERRAN, A.; GUINOT, C. y BERASATEGUI, A. (2019): *Gobernanza colaborativa para la inclusión social*, Madrid, Catarata.
- FLORES MARTOS, R. (coord.) (2025): *IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Fundación Foessa; Cáritas Española.
- GOIKOETXEA, J.; LUJANBIO, L.; RODRIGUEZ, Z. y GARAI, E. (2020): *Euskal demokrazia patriarkala*, Aduna, Elkar.
- LEGARRETA-IZA, M.; VILLENA-CAMARERO, U. y MARTINEZ-TOLA, E. (2025): "Ecosistemas locales de cuidado de larga duración: una propuesta de evaluación", *Investigaciones Regionales*, n.º 61, págs. 137-154, <<https://doi.org/10.38191/iir-jorr.24.044>>.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGU, V. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del tercer sector de acción social*, Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. y VILÀ MANCEBO, A. (coords.) (2014): *Modelo de atención integral y centrada en la persona. Teoría y práctica en ámbitos del envejecimiento y la discapacidad*, Madrid, Tecnos.
- ZUÑIGA RUIZ DE LOIZAGA, M. (2020): "La comunidad del siglo XXI. Un marco interpretativo desde la perspectiva del trabajo social", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 33, n.º 2, págs. 197-219, <<https://doi.org/10.5209/cuts.64416>>.

