

# Los servicios sociales como lugar público

**Loli García<sup>1</sup>**

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

**Este artículo defiende una visión profesional, desde la propia Administración, que contribuya a la reconstrucción del Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) en la Comunidad Autónoma del País Vasco. A juicio de los autores, responsables de los departamentos de Servicios Sociales de los seis municipios más poblados de la Comunidad Autónoma, la base de este nuevo sistema está en su consideración como Servicio Público, y, por tanto, en el ejercicio de responsabilidad intransferible que debe cumplir la Administración en la definición de los ejes básicos del Sistema.**

## 1. Introducción

La única finalidad de este artículo es la de iniciar un debate sobre la necesidad de un posicionamiento técnico institucional, en este momento de redefinición del Sistema Público de Servicios Sociales. Entendiendo esta voluntad, no se pretende configurar un texto acabado que se incorpore pasivamente al glosario de textos del resultado final. Más bien, pretende todo lo contrario: activar y proponer puntos de debate, y provocar el encuentro de opiniones diferentes.

Este valor funcional lo es, en principio, para su utilización dentro de un espacio finito: técnicos/as de los diferentes estratos administrativos en el ámbito de los Servicios Sociales. Debemos entender aquí –al menos en una primera reducción operativa– por Servicios Sociales el cuerpo teórico y de gestión adscrito a las obligaciones institucionales en el marco de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección.

El grupo de profesionales firmante del presente artículo está compuesto por los Directores y la Directora de Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Bilbao, Portugalete, Getxo, Irún, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. Este grupo de personas conforma desde hace más de tres años una red de colaboración interinstitucional permanente con el objeto de contrastar métodos

---

<sup>1</sup> Firman también este artículo Alfonso Gurpegui (Ayuntamiento de Irún), Javier Ruiz (Ayuntamiento de Portugalete), Toño Garaizar (Ayuntamiento de Bilbao), Mikel Kerexeta (Ayuntamiento de Getxo) y Edorta Azpiazu (Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián).

de trabajo, compartir información, reflexiones y criterios, generar opinión, analizar y aplicar las mejores prácticas, y personarse en los círculos de discusión y decisión que sobre los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca se producen. Coherencia y eficiencia en la actuación pública son los dos objetivos que busca esta alianza de personas y organizaciones. Esta acción concertada pretende superar las ineficiencias que la dispersión geográfica, administrativa y de contexto institucional provocan en los ayuntamientos.

El posicionamiento reflejado en los documentos que como grupo se han hecho públicos ha sido contrastado y es compartido por los respectivos responsables políticos y los Equipos de Dirección de los citados Ayuntamientos.

El artículo que se presenta ha sido redactado en el mes de enero de 2007, antes de la presentación de los primeros borradores de la Ley de Servicios Sociales, cuando ya contábamos con los ejes básicos de la propuesta de modificación de la Ley contra la Exclusión Social y se abría el texto aprobado de la Ley de la Dependencia. La intensa dinámica de discusiones, técnicas y políticas, que en los últimos meses han consumido etapas para modelar un Sistema Público de Servicios Sociales, lejos de desplazar del contexto el contenido de este documento, debe encontrar en él algunas de las preguntas que conviene hacerse hasta el final. Preguntas que debe responder para definirse.

## 2. Momento de cambio, oportunidad corporativa

Cada vez se hace más evidente que estamos en un momento de oportunidad para redefinir el Sistema de Servicios Sociales de la CAPV. Son muchos los agentes que muestran su interés por esta revisión, y todos ellos consideran que tienen criterio solvente sobre cómo afrontarlo. De un lado, no partimos *ex novo* en esta construcción y, de otro, quienes sostenemos la acción diaria hemos sido partícipes de su definición y de la consolidación del sistema actual. Estas dos cuestiones deben hacernos actuar con responsabilidad.

La reflexión que se propone viene motivada por múltiples razones. Ninguna de coyuntura, sino basadas en percepciones y certezas de que otro escenario no sólo es posible, sino que es necesario. La visión interna de la Administración –de los profesionales de la Administración– participa con dos debilidades ante este hito: no conforma un cuerpo homogéneo de opinión, más bien al contrario, y no dispone de una presencia solvente en los foros de discusión y –previsiblemente– de decisión que en este proceso iniciado se utilizarán.

### Cuadro 1. Ideas clave

- Se abre un proceso de reconstrucción del SPSS.
- Sensación de necesidad de cambio por parte de muchos agentes.
- Probable acuerdo entre agentes, pero tan sólo de la necesidad. No así en el diagnóstico, ni en el método, ni en los valores, ni en los roles, ni en la estrategia.
- Los profesionales de las administraciones debemos incorporarnos como agente en este debate.
- Se parte de algo existente: una historia (una inercia) y un estatus. Debemos ser capaces de reestructurar el modelo actual y corregir la orientación.
- No hay un modelo de protección social de la CAPV. No hay una declaración formal global y constituyente; sus características deben inferirse de la documentación normativa histórica.
- Presencia de la Administración: atada a la inercia (Normas + Inmutabilidad de factores decisivos –LTH, fiscalidad, gasto social, etc.– + Dispersión –LTH + falta de liderazgo) y reactiva (a demanda externa).
- Necesidad de proponer sin complejos una visión institucional profesional.
- Es la oportunidad. Para ello las instituciones deben ser capaces de imaginar su visión estratégica sobre un servicio básico a la ciudadanía.
- Esto exige de dos procesos institucionales paralelos:
  - Político: discusión estratégica institucional.
  - Técnico: visión asentada en la evaluación y la concreción eficiente de la definición política.

Los profesionales de la Administración tenemos la sensación de permanecer en una perspectiva de visión de lo ajeno cuando se propone este nuevo tiempo. El reparto (o la autoatribución) de los roles fundamentales está hecho, y no disponemos de las condiciones básicas (sentimiento de pertenencia, liderazgo, capacidad de articular un discurso, homogeneidad de planteamientos, reconocimiento externo, etc.), que nos permitirían aportar en esta construcción del nuevo sistema. Especialmente en el ámbito de los servicios sociales de esta Comunidad, la dispersión administrativa, la desigualdad de situaciones territoriales, la complejidad normativa y la falta de enlaces transversales, hace difícil abordar el reto de tener voz en el proceso. Y esto es más difícil si no hemos recorrido un camino previo de encuentro y acuerdo, en definitiva, una visualización de objetivos comunes.

Pero, ¿quiénes conformaríamos este grupo que pretende tener una opinión diferenciada de otros? No se trata de crear polos de criterio artificiales. Al menos algunos de los profesionales de la Administración nos percibimos como grupo –aunque heterogéneo– diferenciado ante otros, al menos cuatro, concurrentes en lo que damos en llamar el “Sistema Público de Servicios Sociales”. Sabemos lo que no somos: no pertenecemos al cuerpo político,

no somos usuarios de los servicios, no somos consultores sociales, ni, por último, entidades privadas –lucrativas o no lucrativas– con voluntad de gestión de servicios sociales. Es seguro que todos ellos tienen voz solvente, pero es aún más seguro que todos estos grupos de interés están reconocidos, percibidos y tienen prefigurado un discurso, una opinión coherente. Nosotros/as no.

A diferencia de los grupos de interés citados, los y las profesionales de la Administración disponemos de un posicionamiento característico que nos hace singulares como grupo, independientemente de que estemos adscritos a la administración local, foral o autonómica:

- Tenemos una obligación institucional. Nuestro papel, a partir del diseño final del Sistema, es estructural y obligado.
- Conformamos, ya, una masa crítica cuantitativa y cualitativamente considerable en este escenario.
- La capacidad técnica progresiva ha invertido la tradicional tendencia administrativista de la dotación humana.
- Pertenece a la rótula del sistema, ubicándonos en un punto en el que convergen todas las visiones y los intereses.
- Tenemos una atribución de la defensa de la responsabilidad pública del sistema, desapegada de los cambios políticos o las presiones externas.
- Jugamos, en la práctica, un doble papel de cuerpo influyente e intérprete del mandato institucional.
- Respondemos a una implantación geográfica e institucional amplia, tramada, como ningún otro grupo, que, si bien está afectada por la falta de cohesión y visión conjunta, presenta una potencialidad insustituible en el futuro marco.

El grupo de profesionales de la Administración es igual de heterogéneo que cualquier otro grupo de interés que se persona en este debate. La diferencia es que no ha iniciado aún el debate interno estructurante. Y este déficit obliga a hacer en poco tiempo dos procesos: la construcción de su discurso y su presencia en el debate. Siendo ambas tareas complejas, conviene abordar la primera de ellas sin demora, siguiendo el presente sistema de trabajo: a) determinación de acuerdos nucleares, y b) despliegue, contraste y corrección del discurso.

- El acuerdo nuclear debe lograrse a partir de un grupo de personas operativo, proveniente de espacios administrativos, e incluso técnicos, diferentes, que pueda generar un posicionamiento diagnóstico básico, argumentado, sólido y honesto.
- El despliegue y la modulación del discurso deben marcarse a través de tres líneas:
  - Comunicación, por fases, del posicionamiento iniciado al colectivo de profesionales.
  - Modulación del posicionamiento en función de las nuevas aportaciones y consensos.

- Despliegue ideológico en todos los foros del SPSS (cotidianos, operativos, interadministrativos, etc.).

Este trabajo deberá concluir con un primer documento articulado que recoja la visión del Grupo Profesional de la Administración sobre el Sistema Público de Servicios Sociales, planteando aquellas cuestiones que exijan, por su valor estratégico, una definición ideológica clara y argumentada.

### 3. Algunos procesos históricos de la intervención social

La historia de los Servicios Sociales en la CAPV no es original; hemos seguido los mismos parámetros de desarrollo, los mismos hitos, que otras sociedades. Sufrimos la misma ausencia planificadora de muchos y necesitamos hacernos las mismas preguntas que otros antes ya se han hecho. Esto permite aprender de un modo vicario. No interesa, en este punto, hacer un recorrido histórico de las iniciativas y servicios que la población vulnerable ha tenido a lo largo de las últimas décadas en nuestra Comunidad. Se conocen suficientemente por parte de los Agentes de este proceso.

Consideramos, sin embargo, importante describir una serie de procesos que han madurado y hecho madurar el propio tránsito de los Servicios Sociales desde unos servicios voluntarios y desregulados, hacia un Sistema que se percibe al alcance de la responsabilidad pública neta.

#### 3.1. Iniciativa social y responsabilidad pública

Este sería el paradigma del proceso. Desde la década de los setenta del siglo pasado, en la que la sensibilización social ante determinados fenómenos sociales no era correspondida con una administración democrática al servicio de la ciudadanía y con dotaciones y recursos para empezar a abordar estas respuestas sociales, hasta la realidad actual en la que hay una reivindicación del poder público como garantía a la ciudadanía del ejercicio de sus derechos.

La superposición de ambas estructuras –iniciativa social y administración– genera fricciones porque no pueden duplicarse. Y los puntos de fricción se identifican con claridad en los momentos de crisis: definición de los servicios, cobertura, relación con la ciudadanía, reglamentación de los derechos, capacidad técnica de análisis, financiación, etc. Y la formulación del diálogo que debe resolverse es inadecuada por la fragmentación de los espacios en los que se produce; hay tantos puntos de negociación “administración-iniciativa social” como administraciones y servicios.

### 3.2. Voluntariado-profesionalización

La realidad actual es mucho más nítida que la de hace un par de décadas. No obstante, la pervivencia de personal voluntario y profesional en entidades con vocación de gestión en Servicios Sociales puede conducir a situaciones no aconsejables en las que una relación laboral real (total o parcial), quede dibujada en un terreno de exigencia de valores de voluntariado, con una retribución insuficiente e irregular.

El trasvase producido en los años 80 de personas voluntarias que accedieron a las plantillas iniciales de la Administración fue un fenómeno masivo que ha tenido su continuación en las oportunidades profesionales de entidades sin ánimo de lucro que gestionan simultáneamente espacios de voluntariado y profesionales. Este espacio entre el voluntariado vocacional y consciente, por un lado, y la profesionalización retribuida con un amparo normativo-laboral, por otro, es un lugar que puede ser válido para el tránsito personal, pero que genera incertidumbre cuando hablamos de la prestación de servicios públicos.

### 3.3. Agrupaciones de personas afectadas y Administración

Es indudable el valor que han tenido las organizaciones de personas afectadas en su ejercicio de presión reivindicativa para la construcción y eclosión de servicios preventivos o paliativos. Se ha producido, aquí también, un diálogo dinámico entre estos grupos y la Administración, consolidando papeles sucesivos de sensibilizadores, generadores de servicio, configuración de grupo de presión, gestores de servicios, etc.

Las cuestiones que en este terreno pueden proponerse para la reflexión son:

- ¿Son necesariamente las asociaciones de afectados –obviando cualquier otra consideración– quienes mejor gestionan los servicios públicos?
- ¿Cuándo una estructura profesional interna puede dejar de representar a las personas afectadas?
- Si el argumento para la concertación –convenio– de servicios es la representatividad indiscutible de un ámbito social, ¿qué argumento puede establecerse para que no haya una cautividad de la Administración?

### 3.4. Desregulación-Normativización

En los últimos veinte años hemos pasado de la falta de regulación administrativa, objetivación de los servicios y planificación de coberturas e intensidades, a una articulación enmarañada, desequilibrada

y caótica de recursos y derechos. Se apunta varias veces en este informe que la superposición de regulaciones sin un eje longitudinal consensuado ha dado como resultado el entramado normativo que actualmente rige nuestra acción pública.

En cualquier caso, este desarrollo legislativo, que va desde las leyes hasta la reglamentación y ordenanzas municipales, ha perfilado suficientemente lo que en este nuevo tiempo debe ser la discusión: valores, servicios, acceso, cobertura, intensidad, etc.

## 4. El estado de la cuestión

### 4.1. Construcción del sistema: oportunidad para redefinirlo

Debemos encuadrar nuestra voluntad y energía como Grupo Profesional –agente participante en el cambio–, en el contexto que se está trazando. Generalmente, los cambios de tendencia social son imperceptibles a lo cotidiano. Asimismo, las fuerzas que impulsan a la necesidad de reestructurar el Sistema Público de Servicios Sociales pueden ser identificables, pero hay poca operatividad sobre ellas. En definitiva, se producen, y, siendo concurrentes, ejercen una presión que conduce a ver colectivamente la necesidad del cambio.

Hay pocos agentes involucrados que no coincidan con esta percepción. Esto nos obliga a participar, y más siendo este un ciclo en el que el cuerpo técnico-administrativo institucional tiene por primera vez un peso potencial importante.

### 4.2. Los agentes y el papel de la Administración

Son varios los agentes que van a influir en la definición del sistema. Son grupos o colectivos que ya participan en su gestión, que tienen su evaluación y propuesta. No se va a hacer un repaso exhaustivo de los diagnósticos posicionales de cada uno de ellos, sus expectativas, peso relativo, capacidad de influencia, coherencia del discurso, permeabilidad de los planteamientos, etc. Es importante, no obstante, que abundemos en la reflexión sobre nosotros como agente público. ¿Qué papel podemos esperar de la propia Administración en este proceso?

#### 4.2.1. Visión desde la administración

La propia administración, en cualquiera de sus estratos, es consciente de los puntos débiles que impiden la consideración propia y ajena de ésta como un agente solvente, coherente y sostenible.

- **Dispersión administrativa.** La propia división administrativa de la acción pública genera una

infraestructura (humana, técnica, normativa) que tiende por inercia, más que a la desconcentración, a la dispersión y multiplicidad descoordinada. No vamos a abundar en las repercusiones de responsabilidad administrativa de la 5/96 y el 155/2001, agravadas por las decisiones de responsabilidad ejecutiva materializadas en el Gobierno Vasco (legislaturas 2001-2005, 2005-2009) y Diputación Foral de Gipuzkoa (legislatura 2003-2007). A esto debemos sumar la realidad intrínseca de extensión geográfica de la administración municipal y, en el 95% de los ayuntamientos de la CAPV –menores de 50.000 habitantes, con un 50% de la población–, una estructura técnico-administrativa en los Servicios Sociales limitada al trabajo a demanda y, por tanto, insuficiente para poder abordar funciones que literariamente –y literalmente– vienen recogidas en la Norma (detección, análisis de la realidad social, intervención precoz, sensibilización, trabajo comunitario, etc.).

- Falta de sedimentación de la experiencia histórica. De la misma manera que el entorno normativo actual es más una acumulación sucesiva de iniciativas reguladoras que la resultante de una visión estratégica y panorámica, podemos afirmar que la falta de conciencia corporativa de los/as trabajadores/as del ámbito social, la falta de comunicación en red, la falta de soportes documentales que permitieran una transmisión longitudinal de los métodos de trabajo, etc. han hecho que la acumulación de conocimientos y prácticas de muchos profesionales a lo largo de los años no haya ido configurando una capital de conocimiento consolidado, coherente y transferible. La sensación de que, paralelamente, se está buscando solución al mismo problema en múltiples puntos del sistema, o la sensación de haber escuchado la forma de abordar un problema que se plantea, sin saber dónde ni quién fue; o la certeza de que hay muchas reflexiones, pero siempre se acaba en las mismas –o parecidas– conclusiones... Todo ello ha conducido a un universo reducido las reflexiones técnicas (quehaceres operativos), con la impresión de que cualquier otra pretensión (construcción de un sistema) exigía otras condiciones que no se perfilaban.
- Falta de respaldo normativo coherente. Es cierto que el entorno normativo de los Servicios Sociales de la CAPV es prolífico. Tan prolífico como desestructurado. Los grandes marcos legales que, teóricamente, estructuran el sistema global no han llegado, en su desarrollo, a proyectar un sistema más o menos homogéneo. Y ello por varias razones:
  1. La capacidad de desarrollo operativo de los programas y servicios reside en cada administración competente (incluidas cuestiones

tan importantes como el acceso o el sistema de copago), y no ha habido hasta hace muy poco (y sólo en algunos sitios) una dinámica de encuentro entre administraciones para pactar normas-tipo que minimizaran las diferencias. Entre otras cosas porque no ha habido administración que arbitrara, ni asociación que se preocupara por construir un todo coherente.

2. Ha existido –probablemente por la falta de participación en su elaboración– un desapego muy importante respecto a determinadas normas (155/01 o 64/04 por ejemplo) y la conciencia de aplicación obligada. Se está instalando la desobediencia pasiva (si fuera activa, al menos habría energía para el cambio) sin ningún tipo de consecuencias. Tal vez porque quienes aprobaron esas normas tampoco estuvieron muy interesados en analizar las consecuencias –y capacidades– cuantitativas y cualitativas para su implementación.
3. La acumulación histórica de normas sociales en esta comunidad –quizá porque no ha podido ser de otra manera– configuran una red desigual. Existen huecos legales (fundamentalmente de definición de servicios, pero también de textos sobre acceso o financiación generales) y falta de control de su aplicación.

No hay sentido identitario. No hay una conciencia corporativa de Sistema. Puede existir un sentido de pertenencia profesional en el sentido más reduccionista, pero no la conciencia de enlace del trabajo profesional dentro de una lógica institucional global. Es cierto que factores de gran fuerza (como la falta de delimitación nítida del sistema en las interfaces con otros y la atomización administrativa) no han contribuido a lograr un reconocimiento propio de los profesionales. Probablemente, a los dos factores señalados debemos sumar otro factor centrífugo de identidad: el encuadre administrativo de los Servicios Sociales Municipales en el propio Ayuntamiento como institución. En estos casos, la operativa diaria, e incluso los posibles planteamientos estratégicos, se discuten solamente con el órgano de gobierno municipal y los departamentos de servicios generales correspondientes; y ése es el universo limitado en el que operan.

#### **4.2.2. Los valores asignados a los agentes externos y los valores asignados a la administración**

En paralelo al mantenimiento de los factores debilitadores del Sistema Público, existe –paradójicamente– un reconocimiento de los valores más dinámicos

del futuro Sistema en el exterior de la Administración. La consolidación de la acción pública directa como meras labores de administración de recursos transferibles –transferidos– a otros Agentes, abandona las expectativas de desarrollo técnico y de valor, al dinamismo social y económico del entorno.

Desde los órganos de gobierno institucionales se determina la opción de gestión indirecta en todos los servicios, sin una gran reflexión sobre los criterios, los límites, las condiciones o las evaluaciones de esta opción. Es evidente que hay un gran consenso político genérico sobre la externalización de los servicios específicos, pero no hay una solvencia de criterio, al menos sobre dos cuestiones importantes:

- Qué gestionar indirectamente y qué no (beneficios, economías, etc.).
- Cuáles deben ser las condiciones de la externalización (control de inputs, controles organizativos y laborales, evaluación de resultados, etc.).

Si el resultado de esta dinámica intuitiva es el mantenimiento en la gestión directa de los servicios más generalistas y la contratación administrativa de los más profesionales, se están proyectando los servicios de gestión más especializada a entidades externas. Y esto no es neutro; debemos ser conscientes de las consecuencias de esta decisión. Es seguro que cualquier postura extrema al respecto no será la adecuada, pero debe imponerse la reflexión y la decisión sobre el abandono a la inercia.

En cualquier caso, debemos atender a una serie de cuestiones:

- Los derechos de la ciudadanía están amparados por la administración. Esta responsabilidad es intransferible. Y se debe responder con garantías, no dando por supuesto que se hace.
- La provisión de servicios públicos debe residir en la perfecta definición institucional de éstos y su transmisión a la ciudadanía. Una vez objetivado el derecho –y la obligación– se puede contratar su prestación.

Es muy probable que la Administración haya renunciado –más o menos conscientemente, más o menos coherentemente– a gestionar directamente los servicios que son de su competencia, pero en la propia Administración debe residir el espacio básico de decisión que garantice los derechos y la provisión de los servicios derivados a la ciudadanía. Y en esta definición previa (coherente con la tendencia política definitiva del Sistema, las posibilidades financieras y presupuestarias, los derechos y su amparo normativo, etc.) residen los principios básicos de cualquier Servicio Público. Y la garantía de su aplicación no puede desplazarse a otros órdenes extra-administrativos.

#### 4.2.3. La propia Administración en su paradoja

Paradójicamente, sin embargo, el valor positivo se asigna a la especialización de la provisión, y no se asocia a los términos –normativos, universalidad en el derecho, compensatoriedad, prevención, etc.– que garantizan los valores que encuadran esa provisión. Aún acomodándonos en esta situación (cuerpo administrativo controla y financia / cuerpo privado –lucrativo o no– gestiona los servicios), la debilidad de la estructura administrativa no puede llegar a extremos que imposibiliten el ejercicio de sus obligaciones. Hay una línea roja, determinada por –al menos– estos aspectos:

- Quien gestiona no puede definir el servicio (y menos si es un servicio público).
- Quien gestiona no puede ser la única voz solvente reconocida sobre el fenómeno social y la articulación consecuente de respuestas.
- Quien gestiona no puede ser sujeto de la única evaluación de su propia acción.
- La Administración no puede determinar sus decisiones exclusivamente con información ajena.
- La Administración no puede desinstitucionalizar los aspectos centrales de principios como igualdad, universalidad, garantía, compensatoriedad, etc.
- La Administración no puede condicionar incoherentemente su acción en función de intereses externos de estructuras de gestión.

La paradoja derivada se manifiesta en que:

- La propia Administración desvaloriza su propio saber-hacer.
- No se dota de recursos para garantizar sus obligaciones mínimas.
- La Administración debilita al extremo su estructura.
- Desplaza las capacidades técnico-profesionales a estructuras ajenas (externas).
- No tiene capacidad de prospección, anticipación, definición y, por ende, control y evaluación que exige su obligación.
- Deja progresivamente en manos de los agentes externos de provisión los elementos definitorios del servicio y su evaluación.
- Ambos, Administración y –ya– agentes integrales aplauden su éxito compartido.

#### 4.2.4. Factores que refuerzan este estatus de “reducción funcional pública”

Es evidente que la reducción de la acción directa técnico-administrativa es una tendencia sólida y estratégica, mantenida por las instituciones en la provisión de servicios. Debemos apuntar cuáles son algunos de los factores que refuerzan esta línea de actuación:

- Economía en la gestión externa. La afectación laboral a convenios laborales diferentes a los públicos, o la negociación de condiciones laborales sin configuración de convenio, la flexibilidad laboral y la cuantía salarial derivada de aquellos, la posibilidad de mantener una capacidad de gestión transversal muy superior a la de cada una de las administraciones competentes, la eficiencia impelida por la concurrencia concursal y la competencia empresarial... son todos ellos elementos que redundan en unos menores costos –una mayor eficiencia del gasto público– en la provisión de servicios.
- *Lobbies* y grupos de interés. La presencia histórica de determinadas entidades en ámbitos de gestión de servicios públicos consolida tendencias de permanencia. Y esta tendencia a garantizar espacios de gestión –y a limitarse al sector público–, fuerza dinámicas de pura economía de medios: la presión por relaciones económicas con la Administración que eviten los procedimientos concursales, la presentación como únicos posibles en el mercado, la defensa de la bondad de lo no lucrativo en sí mismo, la adaptación a cualquier requerimiento de la administración, la voluntad de ser –y sólo eso– un brazo administrativo, la asociación con grupos de afectadas/os, etc. Con esta estrategia definen un estatus, el blindaje del mercado a otras formas de gestión, y la creación de lazos cautivos entre la administración y estas entidades a través de elementos de incidencia y autorreivindicación permanentes.
- Respuesta a situaciones de emergencia. Especialmente en el mundo social, la respuesta institucional a situaciones de emergencia exige una flexibilidad de servicios difícilmente articulable con recursos propios. Esta necesidad repentina de provisión y en condiciones horarias y climatológicas no habituales aconseja la derivación –al menos parcial– de los servicios de atención.
- Monolitismo institucional. Las condiciones organizativas y las prescripciones administrativas reducen la capacidad de adaptabilidad y flexibilidad de la Administración, necesarias para responder con eficacia a realidades sociales cambiantes. Esta baja tolerancia al cambio que exige el entorno limita las posibilidades de gestión directa.
- Miedo a la macrocefalia institucional. Existe un criterio global de no sobredimensionamiento de la estructura administrativa, como un paso de difícil retorno, y con un alto riesgo de esclerotización de unidades institucionales sin capacidad de adaptación. Esta prevención está muy presente en los órganos políticos de Gobierno, con muy pocas excepciones.
- Criterio político de gestión. Realmente, el mandato político para que se consolide esta estructura de provisión de servicios no es producto de una reflexión estratégica, sino de la visión intuitiva de las variables posibles y la resultante de la evaluación de su coste/beneficio.

#### 4.2.5. La consolidación del Tercer Sector como agente

El Tercer Sector es, en principio, un concepto relativamente reciente que hace referencia a determinadas organizaciones que comparten elementos característicos coincidentes. Estos pueden ser algunos de ellos:

- Carácter no lucrativo de su acción.
- Anclaje en iniciativas de voluntariado y personas afectadas.
- Construcción progresiva de estructuras profesionales.
- Voluntad explícita de estar presentes en la gestión de servicios.
- Voluntad de ubicar sus servicios exclusivamente en la gestión pública.
- Voluntad de aportar valores añadidos en los recursos y su gestión.

Evidentemente, este continente denominado Tercer Sector no es internamente homogéneo, ni todas las organizaciones que pueden compartir los anteriores elementos se identifican necesariamente con la auto-definición y dinámica de este grupo. Pero si estudiamos la tendencia de los últimos años, sí debemos concluir que la trayectoria está inequívocamente orientada a la identidad compartida de grupo, la acción coordinada, la definición de un posicionamiento externo y, en consecuencia, a su presencia solvente como agente interesado, influyente y capaz, en la definición del Sistema Social.

Pero esta maduración sigue un itinerario dinámico en el que el Tercer Sector debe situarse en función de su codeterminación a otros factores del entorno. Así, la Administración también madura dinámicamente, el marco normativo con el que todos debemos contrastarnos también ha evolucionado y, por tanto, se imponen nuevos conceptos de relación.

Uno posible, articulado y defendido por el propio Tercer Sector, es la *Gobernanza Democrática*, constructo que podríamos definir como el alineamiento de la acción público-privada, resultante de un diagnóstico compartido de la realidad, la utilización complementaria de los recursos, el reconocimiento mutuo como actores necesarios, y la visión de un Sistema de provisión de servicios sociales que conjugué los beneficios de esta sinergia.

Una preeminencia definitoria del Sistema por parte de las Administraciones, acompañada de un marco contractual claro para su garantía operativa, es otro escenario posible.

#### 4.2.6. La dispersión administrativa y política sobre la acción pública

Finalmente, y aún a riesgo de ser redundantes, debemos buscar la incoherencia interna de la Administración como agente, en los siguientes factores:

- Dispersión geográfica y multiplicidad de órganos de gobierno.
- Estratificación institucional de las responsabilidades.
- División de funciones en la misma Administración.
- Falta de asentamiento ideológico-político de modos de actuar.
- Diferencias políticas manifestadas en el vector gobierno-oposición.
- Dificultad de articulación jurídico-administrativa de las competencias.
- Falta de liderazgo institucional global.
- Falta de recursos tecnológicos y de comunicación para garantizar una acción transversal compartida que ayude a la coherencia interna.
- Desarrollo desigual de las competencias.
- Multiplicación de encuadres normativos referidos a Servicios.

Son muchas más las tendencias centrífugas que huyen de la consolidación de un Agente Público diverso pero coordinado y coherente. No obstante, este texto, como percutor del debate, generará opiniones y perspectivas que enriquecerán y determinarán con mayor ajuste los motivos de este déficit.

## 5. Principios

La construcción del Sistema Público de Servicios Sociales vasco debe responder a la serie de principios que vienen recogidos en la Ley 5/96. La dificultad de su aplicación reside en problemas estructurales complejos (legislativos, de estructura administrativa, de financiación, de capacidad con los medios disponibles, etc.), ante los que la pretensión de acercar su cumplimiento a la realidad debe ser responsable pero firme. Los elementos necesarios para que principios como la responsabilidad de los poderes públicos, la universalidad, la prevención, la atención personalizada, etc. sean garantía están en los propios puntos de corrección que deben constituir la discusión sobre el nuevo Sistema. Son cuestiones que se repiten hasta la saciedad en estudios, planes y normas: reforzamiento de los Servicios Sociales de Base, trabajo personalizado por Plan Individual, coherencia interadministrativa de itinerarios, etc. La pregunta que debemos hacernos es: ¿por qué, identificados los obstáculos, es tan difícil poner bases para que se hagan efectivas las soluciones?

Visto que el problema a abordar no es una nueva formulación imaginativa y teórica de los principios rectores del Sistema, sino tratar de avanzar en las posibilidades de su aplicación, parece oportuno centrar el debate en los factores –o propuestas– que podrían contribuir a lograr esos principios (pues ya ha sido profusa la referencia a los factores de bloqueo). Estos podrían ser algunos de ellos.

### 5.1. Un único Sistema

A pesar de que la realidad es tozuda, las decisiones estructurales sobre la división administrativa del sistema (Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos) e, incluso, la división funcional en la misma administración (Asuntos Sociales, Inserción Social) es el esquema con el que, parece, estamos obligados a contar. Conviene, no obstante, perfilar algunas soluciones sin alterar los ejes básicos de nuestro entramado institucional.

De inicio, la división funcional entre departamentos de *Asuntos Sociales e Inserción Social* en el Gobierno Vasco es insostenible. Aún no se ha oído ningún argumento que no sea el de interés ajeno a la eficiencia, la necesidad de multiplicar tareas de gobierno derivada de negociaciones políticas, o razones justificativas a posteriori que no hacen sino enturbiar más la imposible argumentación. El traslado de este esquema a algunas instituciones de otros estratos administrativos es, sencillamente, seguidista y doblemente inadecuado.

En segundo lugar, hay posibilidades –sin grandes modificaciones estructurales– de articulación interinstitucional. Al menos dos de ellas merecerían una reflexión: la encomienda general de todas las funciones a una institución (Concentración) y el establecimiento de una estructura institucional consorciada (Acuerdo estructurado).

Tercero: hay material, trabajo, sistemas y reflexiones suficientes para que entre EJE (Sociedad Pública del Gobierno Vasco), las Sociedades Informáticas forales y los departamentos municipales de informática determinen un solo sistema informático de uso común que permita, en un plazo medio, que cada administración se vaya incorporando a él.

Cuarto: el verdadero nivel de dispersión del Sistema está en los Ayuntamientos. Más allá de la representación formal unitaria que se mantiene ante distintos foros por parte de EUDEL, debe empezar a formularse con seriedad algún sistema que permita la consecución de otros objetivos básicos:

- Fortalecimiento de la capacidad de EUDEL, como institución que puede asumir el papel aglutinador y estructurante en el estrato municipal. Para ello debe, en primer lugar, reconocer en la propia asociación a los Servicios Sociales como un ámbito segregado de trabajo, con dimensión suficiente, y, en segundo lugar, dotarse de una estructura técnica mínima.
- Definición de los Servicios Sociales Municipales en estricto cumplimiento de sus obligaciones. Y definir significa determinar ratios, índices de cobertura, reglamentación, pero también identificar puntos débiles y proponer soluciones. Ante la ausencia de reglamentación global específica sobre los

Servicios Sociales Municipales, EUDEL debería tener la iniciativa de definir un Mapa básico de servicios y un sistema de evaluación.

- Creación de elementos que faciliten una red municipal. Pueden definirse muchos servicios que ayuden a corregir la inercia del trabajo paralelo y la incomunicación. Por ejemplo: (1) el punto anterior (la definición de un sistema de trabajo y gestión común); (2) una formación complementaria sobre aspectos comunes (violencia externa, protección de datos, reformas normativas, aspectos bioéticos de la intervención, etc.); (3) creación de una base documental administrativa virtual (reglamentos, informes, proyectos, pliegos de condiciones, sistemas de valoración de proyectos, simulaciones económicas, etc.), para el uso general de los servicios sociales municipales; (4) servicio de interpretación de normas (jurídica, técnica, económica, etc.) que evalúe los impactos organizativos de las modificaciones que se produzcan.

## 5.2. Un mismo derecho

La verdadera debilidad del Sistema, aparte de la resultante de su desestructuración interna, se refleja en la falta de percepción clara por parte de la ciudadanía de lo que puede esperar para solucionar sus necesidades sociales. El mismo concepto de *necesidad social* ante la que cabe esperar un recurso público es algo mucho más subjetivo que la percepción de enfermedad o la necesidad de educación básica. Si a esta subjetividad de una parte ofrecemos unos recursos poco identificables y una frecuencia/coertura/intensidad más variable en función del Territorio o Municipio que del diagnóstico social, no estaremos contribuyendo a la comprensión de un Sistema por parte de la ciudadanía.

Es posible que la implantación progresiva de la Ley de la Dependencia nos ofrezca, al menos en uno de los ámbitos de los Servicios Sociales, un escenario de verdadera equidad reconocible en el derecho de cada ciudadano/a. No obstante, la capacidad de las Diputaciones para determinar convenios particulares que fijen unos niveles de prestación superiores a los mínimos establecidos y garantizados por la AGE rebaja esta expectativa. En cualquier caso, la decisión que garantizaría este derecho único y reconocible sería el establecimiento, con reflejo normativo, de los recursos sociales como derecho subjetivo.

Sea o no esto así, los aspectos fundamentales para tender a una situación homogénea de intervención social en toda la Comunidad Autónoma serían los siguientes:

- Determinación de un método de actuación en el itinerario de la intervención social.
- Determinación de un catálogo de recursos.

- Establecimiento de un Mapa Social que fije unos estándares medios (o unos intervalos) de cobertura, frecuencia e intensidad de los servicios, asociándolos a diagnósticos sociales comunes que se deriven de herramientas de valoración social de, al menos, los cuatro grandes grupos de intervención: (1) desprotección, (2) dependencia, (3) exclusión, (4) discapacidad.
- Determinación de unos índices presupuestarios que establezcan los márgenes (máximo y mínimo) que deben responder a las obligaciones de cada administración (251 Ayuntamientos + 3 Diputaciones Forales + 1 Gobierno).
- Determinación de los tipos de gestión de los servicios públicos, concretando los tipos de gestión obligatorios para algunos de ellos y las condiciones de externalización.
- Establecimiento de unas condiciones laborales - tipo para los profesionales de los diferentes niveles de intervención.
- Evaluación continua global del sistema. Al menos: (1) diagnóstico de situación periódico ante el mapa de todas las administraciones en indicadores de servicio, económicos y laborales; y (2) elaboración del presupuesto transversal de todo el sistema y su evolución.

## Los Servicios Sociales públicos han sido, en gran medida, lo que la iniciativa social no gubernamental ha ido definiendo

### 5.3. Los tipos de gestión

Existen, de hecho, muchos tipos de gestión de los servicios públicos. El recorrido histórico general de los Servicios Sociales, que se ha descrito las páginas precedentes, ha sido configurado por factores como la progresiva asunción pública de la intervención y los recursos sociales, la preexistencia en muchos casos de iniciativas ciudadanas, la transferencia económica en concepto de subvención a éstas iniciativas, etc., y esto no ha ayudado a la transparencia del sistema de gestión. Los Servicios Sociales públicos han sido, en gran medida, lo que la iniciativa social no gubernamental ha ido definiendo; no, por el contrario, producto de un análisis y determinación institucional previo.

Entendiendo las voces que reclaman cautela en los análisis fuera de contexto, contención ante planteamientos extremos, o fidelidad a una historia que nos ha permitido llegar al nivel actual, conviene no aceptar sin reflexión institucional la validez de unos crite-

rios por inercia. Es especialmente necesario que las administraciones no se abstengan de analizar y proponer un marco público con responsabilidad. Y esto significa una determinación administrativa y progresiva de los servicios y prestaciones amparados por el derecho público, formulados con claridad a la ciudadanía, y con capacidad de ser evaluados en términos homogéneos, con indicadores de provisión y posibilidad de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades públicas.

Hay un hecho muy presente en los Servicios Sociales actuales: la provisión de servicios de responsabilidad pública a través de entidades de iniciativa social de carácter histórico en ámbitos y territorios determinados. No será éste el documento que evalúe la excelencia de los servicios producidos de este modo, ni la aportación cualitativa de este modelo en la determinación de un sistema mixto que recoge los aspectos positivos de dos visiones, la administrativa y la de la iniciativa social no lucrativa. Sí corresponde, sin embargo, apuntar algunos aspectos de esta realidad que no contribuyen a: (1) la objetivación de las responsabilidades públicas; (2) la concreción de los derechos en servicios (con dimensiones de provisión cuantificadas); (3) la igualdad en el acceso de la ciudadanía y la garantía de tratamiento equitativo; (4) visualizar como intransferible la obligación pública de determinación del sistema; esto es, la cuantificación de recursos, los niveles de atención, la reglamentación de los derechos y las obligaciones, etc. Sólo se señalan superficialmente varios:

1. La nominalización, incluso la autoatribución, de quiénes deben ser las entidades gestoras de las responsabilidades públicas. Existencia de pactos de no agresión entre entidades.
2. La cautividad mutua (administración-entidad) resultante de un acuerdo tácito de no cuestionamiento del estatus.
3. La existencia de terrenos opacos a la administración, generados por la propia dejación de responsabilidades de ésta, y la salvaguarda de información, prácticas, contactos, etc. por parte de las entidades.
4. La neutralización de las voces críticas organizadas ante las decisiones públicas.
5. La potencia de los factores de refuerzo, y los instrumentos de su ejercicio, para la pervivencia de este modelo.

Teniendo en cuenta esta aproximación, parece que cualquier esquema que recoja los tipos de gestión posible debe tratar de incorporar las soluciones a esta situación. Tratando de sintetizar las obligaciones funcionales de las administraciones, se puede concluir que éstas deben: (a) planificar el desarrollo territorial, natural y humano; (b) reglamentar el uso de los bienes públicos; (c) gestionar los servi-

cios públicos; (d) promover e impulsar las iniciativas ciudadanas. Plasmadas estas grandes funciones, conviene no confundir la gestión de los servicios públicos (c) con la promoción de las iniciativas ciudadanas (d). Y las reflexiones de este documento se reducen a la (c): “Gestionar los servicios públicos”. Atendiendo a la responsabilidad de hacer gráfico a la ciudadanía a qué tiene derecho y en qué condiciones, la forma de materializar esta gestión no puede ser confusa. Las formas de gestión son dos: directa o indirecta. En ambas, las condiciones y responsabilidades son ciertas y tasadas.

#### 5.4. Los criterios para la gestión externa

Hay una marcada tendencia de las administraciones a instrumentar sus obligaciones a través de la gestión externa (indirecta). Esta forma de gestión merece muchas cautelas, reflexiones, determinación, acciones institucionales, etc., pero no se va a abundar en ellas en este documento. Es preciso, no obstante, apuntar que debe existir un criterio previo firme sobre las condiciones en las que se puede producir este tipo de gestión, y relacionar algunas de ellas.

- La gestión de un servicio público debe tener previamente un referente reglamentario o, al menos, unas condiciones objetivas de prestación.
- El servicio público gestionado debe estar previamente cuantificado y orientado técnicamente por la administración responsable. Esto debe recogerse en las condiciones del contrato.
- No puede existir ninguna vía de influencia o condicionamiento entre la entidad gestora y las características definitorias del servicio. Puede, y debe haberla, de propuesta.
- No se deben externalizar servicios o acciones estratégicas que afecten al ejercicio cierto de la responsabilidad pública. Por ejemplo, el diagnóstico y determinación de los Planes de Atención, el control sobre las condiciones de acceso, la evaluación del servicio prestado o el ejercicio de las potestades reguladoras.
- Se deben poder ejercer con libertad las acciones sancionadoras derivadas de una evaluación negativa de la gestión.
- La evaluación económica del coste del servicio debe ser coherente con un detalle de la previsión de todos los conceptos de gasto del servicio que se contrata (especialmente en sus aspectos laborales).

A estas condiciones deberíamos incorporar otras más generales, como la imposibilidad de externalizar servicios que hagan ejercicio de autoridad o el impulso institucional para que existan contrapartes de gestión maduras, competitivas, que garanticen la concurrencia y una relación institucional clara.

### 5.5. Los itinerarios de circuito cerrado: proyecto → subvención → convenio → prestación de servicio público.

Como contraste, es oportuno apuntar la necesidad de finalizar algunos ciclos de relación entre las administraciones y determinadas iniciativas sociales. Resumidamente, el recorrido definido por el siguiente esquema, inicio probablemente de muchos de los servicios actualmente consolidados, debe dar paso a una situación institucional tan madura como permita la ambición de llegar a un verdadero Sistema Público de Servicios Sociales.

1. Entidad representativa de un sector social presenta un proyecto a la Administración.
2. La Administración evalúa (de manera restrictiva) la posibilidad de aportar económicamente lo suficiente para su inicio.
3. La Entidad ajusta el proyecto a la certeza de la financiación.
4. Transcurrido un periodo, determinado por ambas partes, de carácter experimental, la Entidad solicita el mantenimiento de sus expectativas a medio-largo plazo a través de la suscripción de un convenio.
5. La Administración acepta (sin aclarar si es un servicio público incorporado a la cartera y su objetivación), y se crea el estatus crónico de acuerdo básico en el que,
6. La Administración recibe solicitudes de ampliación económica periódicamente, que permitan ampliar el servicio o ajustar a términos razonables deficiencias de éste.
7. La Administración deja hacer.
8. La Entidad gestiona en los términos convenidos.
9. La ciudadanía no percibe con claridad si es un derecho, un servicio de la Entidad, o ambas cosas a la vez.
10. La Entidad está satisfecha porque gestiona un servicio público sin ser cuestionada, pero insatisfecha porque siempre debe mantener una postura acrítica con la administración subvencionadora, y limitarse a la dotación económica que se le transfiere.
11. La Administración está satisfecha porque tiene una amplio abanico de servicios gestionados por entidades con las que hay una relación de confianza y no hay vinculaciones laborales, pero insatisfecha porque no dispone del conocimiento técnico, ni de los criterios directores del servicio que financia, pero, especialmente, es ajena a las estrechas relaciones entre usuarios/as/familias y entidades (o lo que es más importante, a los criterios de acceso, mantenimiento, prioridades, resolución de casos, etc.).
12. El fuerte circuito de satisfacción-insatisfacción mutua se perpetúa.

### 5.6. Participación social

Una relación clara de los roles en la gestión de los servicios incluidos en el futuro Sistema Público de Servicios Sociales permitirá resituar con mayor acierto el papel de estas organizaciones sociales en los procesos y órganos de participación. Parece que los principios de desinterés lucrativo o de gestión, el altruismo, la visión global (público-privado, ciudadanía-administración), la visión crítica y el compromiso social –propios de lo no-gubernamental–, es mejor que discurren paralelos a los roles de gestión de las obligaciones públicas de servicio –propias de lo gubernamental, directo o indirecto–. En principio, parece que la visión crítica o la opinión desinteresada de quien es gestor de lo público no ofrece el mejor escenario. No digamos ya cuando el enlace entre la Administración competente y la entidad gestora no es el contrato administrativo, sino el convenio o la subvención.

### 5.7. Los criterios institucionales para la ampliación de la cartera de servicios

Podría cuestionarse, entonces, la capacidad dinámica de las administraciones para formular y aplicar recursos innovadores si se acerca el reconocimiento de las entidades de iniciativa social no lucrativa como motores de innovación y buena gestión de los servicios públicos. A menudo, no obstante, se abstrae de este discurso la capacidad –y la obligación– de las administraciones para determinar con responsabilidad y equidad (es decir, lo contrario de arbitrariedad y desigualdad) la cartera de servicios a la que los ciudadanos tiene derecho. Abrir múltiples frentes de iniciativas externas que se reivindicán como necesarias para afrontar las necesidades sociales es una dinámica de desarrollo, seguramente obligada, que siguen las entidades no Lucrativas para prestigiar su presencia y profundizar en su saber-hacer profesional. Claro que esto debe confrontarse con tres principios institucionales importantes: la determinación de la cartera de servicios, la capacidad financiera y las prioridades; todos ellos, a nuestro juicio, responsabilidad de la administración pública.

Igualmente, la ampliación de la cartera pública de servicios sociales debería ser fruto de la garantía de unas condiciones (se detallan a continuación) y tener capacidad de adaptación a las cambiantes realidades demográficas, sociales, económicas, tecnológicas e institucionales, sin dejarse influir por análisis poco reflexivos procedentes de iniciativas consecutivas en el tiempo y sin elementos homogéneos de comparación. Debe evitarse que la determinación de la cartera de servicios responda a presiones formales e informales, más que a contrastes serios y posibles.

¿Cuáles son las condiciones para la ampliación de la cartera de servicios? Es decir, ¿qué debe cumplir un nuevo servicio para incorporarse al repertorio público?

- Generalización. Las prestaciones y servicios incorporados a la cartera deben estar presentes en todas las realidades territoriales y municipales.
- Sostenibilidad. La garantía de su prestación, debe basarse en una previsión de sostenibilidad económica y organizativa-gestora a largo plazo.
- Universalidad. El acceso de la ciudadanía a estos recursos debe estar garantizado, sin sistemas de acceso restrictivos en función de déficit administrativos, de provisión, o económicos.
- Reglamentación. La regulación de los servicios debe estar objetivada, aprobada y desplegada de un modo comprensible a las personas usuarias potenciales. Los derechos y deberes dimanantes de estas normas deben ser los mismos en toda la CAPV.
- Coherente con el repertorio de servicios consolidado. Debe seguir las mismas pautas básicas (acceso, cobertura, intensidad, no duplicidad, etc.) que los servicios prestados en el mismo ámbito social.
- Control público de las garantías ciudadanas. No basta con proveer servicios, sino que se debe tener la capacidad institucional de evaluar el cumplimiento las garantías ciudadanas (acceso, calidad, intensidad, etc.).

## 6. El Sistema Público de Servicios Sociales

Antes de avanzar esquemáticamente los puntos básicos que, en nuestra opinión, deben marcar la pantalla final de redefinición del Sistema, debemos apelar a la lógica más básica en la defensa de un Órgano Interinstitucional que asuma la pesada carga de la responsabilidad pública en este nuevo esquema que se perfila. A la espera y en la defensa de concentraciones institucionales futuras, nos debemos regalar sin demora una coherencia institucional, actualmente inexistente. Existen reuniones interinstitucionales puntuales o temáticas, existen consejos institucionales para abrir cauces de participación, pero, curiosamente, no hay previsto un Consejo Interinstitucional con carácter decisorio. ¿Cómo podemos permitirnos, en este contexto, hablar de un Sistema?

### 6.1. Los contenidos de definición de la nueva Ley

Son muchas las voces solventes que han participado, con propuestas concretas y ajustadas, desde el inicio en este debate. La sola lectura de los documentos presentados en formato de libro titulado *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate* ofrece sugerentes elementos para el contraste.

Quizá la razón de este texto deba ser otra que la de detallar aspectos concretos a incorporar en el Sistema. El valor instrumental de estas líneas, aparte de constituir la base para la irrupción de un nuevo Agente (los profesionales de la Administración), debería estar en ofrecer las grandes líneas de esta visión diferenciada con respecto a otros Agentes; lo que para nosotros deben ser las cuestiones fundamentales a debatir. La argumentación de nuestra visión en cada una de ellas se presentará en el debate (o los debates) que se produzcan.

El primero de los objetivos –la autocaracterización como nuevo Agente, sus posicionamientos– está dibujado en el desarrollo de este escrito. A continuación se apunta el segundo objetivo: relatar los elementos fundamentales que, en nuestra opinión, deben ser debatidos –y concluidos– para la estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales.

### 6.2. Elementos estructurales

- Definición del espacio público de los servicios sociales: qué es y qué no es lo que se define por SPSS.
- Restablecimiento de competencias administrativas:
  - Concentración competencial en un estrato administrativo.
  - Estructuración interadministrativa blindada.
  - Itinerarios coherentes de atención.
- Reglamentación y control:
  - Determinación normativa según niveles.
  - Homogeneidad reglamentaria.
  - Servicios de inspección y control determinados y efectivos.
- Fiscalidad:
  - Análisis político de la panorámica económica del sistema y su sustento presupuestario a largo plazo.
  - Determinación de los objetivos en función de tres variables: dotación económica interadministrativa del sistema, porcentaje de gasto social / presupuesto, porcentaje del presupuesto de los Servicios Sociales / gasto social total.
- Financiación de los servicios:
  - Servicios universales y gratuitos.
  - Servicios sujetos a copago y condiciones.
  - Determinación de precios.
- Catálogo de servicios (contenido, intensidad/cuantía):
  - Servicios básicos.
  - Servicios esenciales.
  - Servicios complementarios.

- Mapa de servicios:
  - Índice adecuado de cobertura e intensidad por territorios y administraciones competentes.
- Herramientas y baremos de valoración de los grandes ámbitos de intervención social: discapacidad, dependencia, desprotección, exclusión.
- Itinerarios de atención. Garantía de itinerarios personales coherentes (en atención, recurso, copago, reglamentación, etc.) en las juntas de conexión entre administraciones competentes.
- Tipos de gestión:
  - Directa.
  - Indirecta. Criterios y condiciones para la contratación administrativa.
- Tipos de atención y administración más adecuada:
  - Atención primaria, especializada, urgencia.
  - Características y administración más adecuada para su gestión.
- Comunicación interna del sistema. Comunicación interadministrativa. Datos, información administrativa, documentación técnica, etc.
- Participación Social:
  - Papel de los foros de participación.
  - Representatividad de las entidades participantes.
  - Estructura general de foros de participación.
- Comunicación externa:
  - Relación telemática con otros sistemas públicos (SS, INEM, Osakidetza, etc.).
  - Comunicación a la ciudadanía sobre los recursos del sistema.
- Identidad corporativa:
  - Imagen asociada al sistema.

## 7. Consideración final

En este momento de debate para la definición del Sistema Público de Servicios Sociales es necesario hacer oír la voz de los profesionales de la Administración y que estos se personen como Agente. Hay poco tiempo para plantear etapas y superarlas hacia este objetivo. Pero es el momento de hacerlo. La sensación cierta de ser meros instrumentos que operativizan las estrategias de otros debe sustituirse por una participación activa como colectivo en este proceso.

Sirva este trabajo como una propuesta de inicio para la construcción de esta identidad, capaz de aportar visión en el debate y compromiso en el acuerdo resultante.

### 6.3. Elementos de red con Agentes Externos

- Interfaces con otros Sistemas Públicos:
  - Protocolos de actuación.
  - Sanitario, educativo, empleo.

## Bibliografía

- FANTOVA, F. Y OTROS (2005). *Situación y perspectivas del sistema público de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Ed. Gobierno Vasco.
- CASADO, D. (2002). *Reforma política de los servicios sociales*. Ed. CCS.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÁ, R. (coords.). (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política.
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política.
- BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ed. Ariel Social.