

# Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco

**Fernando Fantova**

Consultor social

Este artículo intenta una aproximación a un posible análisis del escenario de las políticas de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En los dos primeros apartados se presentan los conceptos fundamentales que podrían utilizarse y se caracteriza el enfoque a adoptar, aportándose las correspondientes referencias. Posteriormente en los cuatro apartados siguientes, sobre la base de la información disponible para el autor, se ofrece un bosquejo del contexto relevante, los agentes operantes, los discursos clave y las dinámicas principales. La imagen que emerge es la de un escenario en formación (o inmaduro), complejo (por el número de agentes y la diversidad de posicionamientos), desestructurado (tanto desde el punto de vista formal como informal), sin grandes conflictos aparentes entre agentes y eventualmente abierto a una etapa cualitativamente nueva, por la confluencia entre determinados factores contextuales y un cierto agotamiento del modelo de funcionamiento vigente hasta el momento.

## 1. Introducción y primeras definiciones

Al recibir por parte de *Zerbitzuan* la amable invitación a realizar una aportación acerca de la situación actual y perspectivas de cambio de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, me pareció que podía tener algún interés intentar aproximarme al asunto con un enfoque de *análisis de políticas* (Gomá y Subirats, 1998), fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, porque, hasta donde yo pueda conocer, los servicios sociales, como tales, apenas han sido objeto, en nuestro entorno, de un abordaje de este tipo y, en segundo lugar, porque pensé que este trabajo me podía permitir sistematizar y compartir, hasta cierto punto, algunas informaciones y experiencias a las que he podido acceder, en los últimos años, en contacto con diversos agentes presentes en el escenario político de nuestros servicios sociales.

En este artículo no iré más allá de intentar resumir lo que podría suponer un marco de referencia o un instrumental de análisis (en los dos primeros apartados) y, posteriormente (en los cuatro apartados siguientes), proponer un primer bosquejo hipotético acerca del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas relevantes para la comprensión de los servicios sociales vascos desde ese marco de referencia e instrumental de aproximación. Se utilizará información disponible para cualquier persona (en mi caso un *participante observador*, más que un *observador participante*) que siga la actualidad a través de los medios de comunicación o acceda a través de Internet u otros canales a los textos que ponen en circulación los diferentes agentes involucrados. Este pequeño estudio podría ser útil como un paso tentativo y exploratorio para ulteriores investigaciones que ojalá puedan llevarse a cabo próximamente. Por lo demás, quiero agradecer las amables aportaciones o el contraste directo que he recibido para este artículo por parte de algunas personas, tan generosas

como expertas en la materia: Edorta Azpiazu, Víctor Bayarri, Jaione Mondragón, Luis Moreno, Oscar Seco, Fernando Vidal y Antoni Vilà.

Intentaré definir, en primer momento, a qué me refiero en este artículo cuando hablo de *políticas*. En una primera aproximación creo que se puede afirmar que una política es una estrategia, es decir, un esquema o patrón articulado y coherente de medios (líneas de actuación) y fines (objetivos), relativamente abstracto y flexible, que está basado en una determinada perspectiva o interpretación acerca de la realidad y que permite el sostenimiento y la mejora a medio plazo de un sistema o red para el cumplimiento de su misión o al menos, de objetivos importantes para sus personas y grupos interesados o implicados (*stakeholders*) (Fantova, 2005a: 255).

Posiblemente, cuando nos situamos en el sector público es mucho más habitual, para el contenido indicado, el uso del término *política* (políticas públicas, análisis de políticas públicas, evaluación de políticas públicas...), aunque también se usa el término estrategia, como en el caso, por ejemplo de la *estrategia europea para el empleo*. En el territorio de lo privado es, quizá, más frecuente el uso, en ese sentido, del término *estrategia* (análisis estratégico, prospectiva estratégica, escenario estratégico...). Sin embargo, a mi juicio, estamos hablando más o menos de lo mismo, es decir, de aquello que he intentado delimitar con la definición, seguro que muy discutible, que acabo de aportar.

Soy consciente, por otra parte, de que si bien, inicialmente, podemos entender que una política es un *esquema o patrón articulado y coherente de medios y fines*, normalmente, se acaba comprendiendo dentro de una u otra determinada política todo un conjunto de instituciones, normativas, interacciones y procesos en los que se va formando y plasmando, en cada caso concreto, ese esquema o patrón abstracto y flexible. Así pues, cuando hablemos de las políticas de servicios sociales habremos de referirnos a ese patrón abstracto, del que podrá decirse, por ejemplo, que es de corte más o menos institucional, residual o mixto (García Roca, 1992: 46); pero también a los elementos más o menos concretos que conducen a la construcción de dicho patrón o en los que éste se despliega. Por otra parte, toda política (que en el sentido que aquí damos al término es, por definición, *sectorial*) cobra sentido en el marco de concepciones o visiones (políticas) más generales o transversales, dándose múltiples y complejas interacciones entre ambos niveles y sin que resulte fácil señalar la frontera entre ellos.

Para seguir balizando el terreno diré que no me interesa situarme, únicamente, en el ámbito de las *políticas públicas*. Siguiendo a Herrera y Castón, entiendo que las políticas sociales (y entre ellas las políticas de servicios sociales) no se reducen a las políticas públicas (Herrera y Castón, 2003: 28), particularmente en una fase histórica en la que como espero que podamos mostrar, se multiplican los agentes y sus

conexiones y redes y se diversifican las necesidades, capacidades y trayectorias de las personas así como los ámbitos, niveles y recursos para darles respuesta (también en lo que tiene que ver con los servicios sociales). Y es que nos situamos en un escenario donde los poderes públicos sostienen servicios de responsabilidad pública pero también, obviamente, influyen en los servicios sociales no públicos. Del mismo modo, la iniciativa social o la iniciativa privada convencional mantienen servicios sociales no públicos pero también participan de muy diferentes maneras en la planificación, gestión y control de los servicios sociales de responsabilidad pública.

## Es éste un primer bosquejo del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas necesarias para comprender los servicios sociales vascos

Parto de la base, por tanto, de que, en el ámbito de los servicios sociales, nos encontraremos con políticas públicas (es decir, planteadas, implementadas o controladas, en última instancia, por los poderes públicos) pero también con el hecho de que los agentes privados o no gubernamentales (Real, 2002), además de participar en la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas, forman, sostienen y siguen políticas (o estrategias) propias, en las que, obviamente, los agentes públicos también pueden tener diferentes tipos de influencia.

En todo caso, hablar de políticas (en el *territorio* de los servicios sociales o en cualquier otro) supone colocarse, más bien, en un nivel *macro*. Para lo que nos ocupa (los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco) supone intentar hablar de decisiones o acontecimientos que afectarían al conjunto de dichos servicios, que tendrían significatividad, por decirlo así, en el *nivel general* del entramado vasco de servicios sociales. Ahora bien, los conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas complejos nos recuerdan que acontecimientos despreciados como insignificantes por determinadas observadoras u observadores tienen un impacto mucho mayor que otros que esas mismas observadoras u observadores identificaron como claves. No necesariamente está dicho de antemano si resultará más relevante para el conjunto del sistema la aprobación de un decreto, la convocatoria de una huelga, la publicación de un libro, la reorganización de un servicio o una intervención individual.

Digamos lo mismo con una expresión programática de dos de los principales autores entre quienes estudian los sistemas complejos: “todos nuestros actos, sin excepción, contribuyen a formar el mundo en el que

existimos y que validamos, precisamente, a través de ellos, en un proceso que configura nuestro devenir. Ciegos ante esta trascendencia de nuestros actos pretendemos que el mundo tiene un devenir independiente de nosotros que justifica nuestra irresponsabilidad en ellos” (Maturana y Varela, 1996: 210).

## 2. El análisis de políticas

A la hora de escoger, dentro de las opciones disponibles para quien escribe estas páginas, el instrumental conceptual y metodológico para la tarea planteada, es de referencia, sin duda, el *análisis de políticas públicas* (Gomá y Subirats, 1998; Grau y Mateos, 2002). Sin embargo también lo serán las aportaciones del pensamiento estratégico utilizado, más bien, en el campo de la gestión de las empresas y, en general, de las organizaciones. Será conveniente aplicar, seguramente, una mirada y una aproximación mestiza influida por diferentes disciplinas y propuestas.

Por otra parte, como recuerda Klijn, tanto el análisis de políticas públicas como el pensamiento estratégico empresarial beben, inicialmente, en las fuentes de la *teoría de la toma de decisiones* (Klijn, 1998: 6). Ahí, mediado el pasado siglo, comienza una corriente de pensamiento que critica la visión de la persona que toma las decisiones políticas como un agente racional que maximiza beneficios, proponiéndose el concepto de *racionalidad limitada*, para hacer referencia a la reducida capacidad de las personas y organizaciones para procesar información (normalmente distribuida de forma asimétrica) de cara a la toma de decisiones. En esta misma línea se ha hablado del modelo del *cuco de basura*, que ofrece una imagen de la toma de decisiones más cerca del caos dinámico humano que del frío orden mecánico (Fantova, 2005a: 52).

En el último tercio del siglo pasado, frente al análisis de políticas que atiende a las diferentes fases o etapas presentes en el quehacer político va ganando terreno el enfoque de *redes de políticas* (Klijn, 1998: 9) o *redes de agentes*. Se trata de planteamientos que invitan a relativizar (al menos hasta un cierto punto) el papel jerárquico de las instituciones públicas en el proceso de toma de decisiones políticas (Gomá y Subirats, 1998: 8) y que proponen a quien quiera analizar las políticas públicas abrirse a la complejidad de los procesos en los que toman parte diversidad de agentes, con incentivos e intereses más o menos coincidentes o contrapuestos. Complejidad de unas instituciones y estructuras (en definitiva, de poder) que influyen en la distribución de recursos y oportunidades, así como de costes y beneficios de todo tipo. Complejidad de las diversas dinámicas y lógicas (políticas, administrativas, técnicas...) presentes en la forma de operar de dichos agentes. Complejidad que nos anima a una posición *laica*, en el sentido de renunciar a la búsqueda de la *forma correcta* de diseñar e implementar las políticas. Complejidad que no hace desapa-

recer las diferencias entre las funciones y responsabilidades de los distintos agentes pero sí que las funciones y responsabilidades se vuelvan más poliédricas y relativas.

Se habla, desde estos enfoques, de la dimensión de *estilo* de las políticas para referirse precisamente a las pautas de interacción entre agentes. Se supera la idea de que la implementación es una mera aplicación mecánica de lo diseñado o acordado y se va dando cada vez más importancia a las ideas y los conceptos, a las definiciones de los problemas, a los marcos cognitivos de referencia en la elaboración de las agendas, en la relación entre agentes, en la construcción de alianzas, en la toma de decisiones o en la evaluación de los impactos. De ahí la importancia de las *redes de conocimiento* y las *comunidades de práctica* (Wenger, 2001) en relación con la construcción, implementación y valoración de políticas, deseablemente, *basadas en la evidencia* (Pinilla, 2006a; 2006b).

Como pautas analíticas fundamentales de las redes de agentes, Gomá y Subirats proponen las siguientes: “a) la estructura básica de la red, determinada por el tipo y el número de actores presentes, su grado de permeabilidad y su estabilidad o fluidez en el tiempo; b) el patrón de distribución de recursos de poder, más o menos simétrico o asimétrico, y más o menos basado sobre la posesión de recursos legales, cognitivos, simbólicos o económicos; c) los principales escenarios de mediación de intereses (arenas de gobierno, parlamentarias, corporatistas, no formalizadas); d) el tipo de relación entre actores, con predominio de elementos antagónicos, de conflicto y contradicción, o bien de elementos de cohesión, comunidad y consenso; y e) el planteamiento que prevalece ante los problemas generadores de políticas: respuestas reactivas frente a posiciones anticipativas” (Gomá y Subirats, 1998: 395).

La *dependencia histórica* (*path dependency*), el *legado de la política* o la, según otras traducciones o interpretaciones, *inercia institucional* es un factor siempre a tener en cuenta. Como señalan Gomá y Subirats, “algunos autores han sobreenfatizado el fenómeno (...). Otros enfoques, en cambio, han intentado demostrar la factibilidad de giros estratégicos, sobre la base de nuevas correlaciones de fuerza o de paradigmas cognitivos emergentes, más allá del legado de decisiones previas” (Gomá y Subirats, 1998: 14).

Han de estudiarse en todo caso las relaciones entre los contenidos en juego en una política y el tipo de arena o estructura de relaciones entre agentes que en la que tienden a abordarse dichos contenidos. Nos encontraremos con entramados más o menos maduros, más o menos estructurados, con vínculos más o menos sólidos. Con agentes más o menos experimentados y más o menos conectados, más guiados por valores o por intereses. También con procesos más o menos participativos, más *de arriba*

*hacia abajo o de abajo hacia arriba*. La teoría de juegos, que habla de *juegos de suma positiva* o *juegos de suma cero* será de utilidad a la hora de comprender estas relaciones y procesos.

Como señalan Gomá y Subirats, el análisis de políticas y el enfoque sobre la gestión que reconoce el contexto político o estratégico en el que ésta, necesariamente, se realiza conforman una “alianza natural” (Gomá y Subirats, 1998: 32). Alianza en la que, a mi juicio, puede tener lugar el mestizaje antes mencionado en el que podemos mezclar y ensamblar conceptos y herramientas diversas como las de la *evaluación pluralista* (Ballart, 1992: 156), la *prospectiva estratégica* (Bas, 1999) o el enfoque del *cuadro de mando integral* (con su atención al capital intelectual, relacional, económico y estructural) y sus correspondientes *mapas estratégicos* (Kaplan y Norton, 2001: 79).

Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán hablan de *mapas de políticas*, y para confeccionarlos se fijan, en cada caso, en: las reformas clave realizadas, los problemas clave y su formulación, las soluciones propuestas para dichos problemas clave, los logros políticos principales obtenidos, los logros políticos secundarios obtenidos, los obstáculos y oportunidades encontrados, la *path dependency* y los factores exógenos (Rodríguez Cabrero y otras, 2003). En la segunda parte de este artículo hemos optado por un esquema cuatripartito que emergió, en cierta medida, en un taller de trabajo realizado en julio de 2006 con gerentes de FEAPS en Bilbao y vamos a hablar, aproximándonos a la realidad de nuestros servicios sociales, del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas.

### 3. Contexto

En un sentido más general o más amplio, se puede afirmar que una serie de autores de referencia para lo que tiene que ver con las políticas sociales en nuestro entorno (como Moreno, Rodríguez Cabrero, Subirats o Vidal, por citar algunos, mencionados en la bibliografía), nos invitan a ubicarnos en relación con la emergencia de los denominados *nuevos riesgos sociales*, entendidos como el resultado de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales asociados al tránsito a la sociedad postindustrial o, en otras palabras, a la segunda modernidad o modernidad reflexiva. Intentando una síntesis personal de los fenómenos a los que nos estamos refiriendo propondría la siguiente lista incompleta:

El proceso de globalización económica, con lo que supone de reestructuración en red del tejido económico global y local, posible en gran medida, aunque no sólo, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el consiguiente despliegue, selectivo y paradójico, de la denominada sociedad del conocimiento (en la que se revalorizan en términos relativos los activos intangibles) o el correlato de los nuevos movimien-

tos migratorios y los conflictos y oportunidades en relación con la multiculturalidad.

La desterritorialización de las relaciones sociales (de producción, de consumo y otras) propia de una sociedad urbana (liberadora, para muchas personas, del control social) organizada por *flujos* entre espacios especializados más que en *lugares* propicios para la identificación e integración comunitaria de las personas.

La flexibilización y precarización de las relaciones laborales en una economía cada vez más basada en los servicios, proclive a rápidos procesos de recualificación y descualificación de los puestos, con tendencia a la creación de élites profesionales cada vez más distanciadas de grandes cantidades de personal de baja cualificación que, en ocasiones, encuentra relativas facilidades para acceder a algún tipo de empleo pero que, sin embargo, se topa con dificultades estructurales para construir una identidad estable y un discurso compartido, encontrándose, en ocasiones, terrenos abonados para la construcción de identidades *en contra de*, con su correlato de violencia xenófoba, sexista, juvenil, urbana...

La disminución del margen de control por parte de los Estados, la reestructuración de los sistemas de bienestar (con procesos de mercantilización de la respuesta a necesidades sociales) y la necesidad que el poder político formal estatal puede sentir de competir o colaborar con las empresas transnacionales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales u otros agentes, de cara a la gobernanza democrática y a la gestión pública. El alargamiento de la vida de las personas y la reconfiguración de la estructura generacional de nuestras sociedades, la revolución en lo relativo al rol social de las mujeres y los cambios, la diversificación y, frecuentemente, la fragilización de los modelos familiares y de convivencia, así como las convulsiones en relación con el papel de las familias en la respuesta a las necesidades sociales y con la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Las mejoras en el nivel de vida en algunas capas sociales y la extensión de valores y patrones de comportamiento consumistas, insolidarios y pasivos, propios de la denominada *cultura de la satisfacción*, unidas a la mayor individualización de las trayectorias vitales y la fragmentación y polarización social que, junto con las amenazas ecológicas y otros fenómenos, configura la que ha sido llamada *sociedad del riesgo*.

Fenómenos como los que se acaban de anotar conformarían un contexto general para cualquier política social en este comienzo del siglo XXI más o menos en cualquier lugar y aparecen recurrentemente (con una u otra formulación) en los análisis estratégicos de las organizaciones públicas o privadas dedicadas a los servicios sociales. Sin embargo, también habríamos de referirnos de forma más específica al contexto en el que estaría funcionando el entramado vasco de servicios sociales, para resaltar, al menos, tres elementos a tener especialmente

en cuenta: la *juventud* y desestructuración de la rama o sistema de servicios sociales en nuestro entorno; la dinámica de *gobierno multinivel* (Gomá y Subirats, 2003: 141) y fragmentación política en la que se desenvuelven las políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la tradición y el vigor de la iniciativa social en el ámbito de nuestros servicios sociales.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la primera Ley vasca de servicios sociales (que vino a ser la primera en el conjunto de España) data de 1982 y es, efectivamente, en la década de los ochenta del pasado siglo cuando se va conformando el sistema público de servicios sociales y, con él, el conjunto del entramado de la rama de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así pues, si comparamos nuestros servicios sociales con otros (como los educativos o sanitarios) o con los servicios sociales de otros países europeos, podemos hablar, como lo hacíamos, de su *juventud*.

## El diagnóstico es unánime respecto al crecimiento desordenado que han tenido en nuestro entorno los servicios sociales

Por lo demás, existe un diagnóstico bastante unánime entre los agentes relacionados con nuestros servicios sociales acerca del crecimiento desordenado que han tenido, lo cual nos permite, como decíamos, hablar de su desestructuración, puesto que el notable (aunque no necesariamente suficiente) crecimiento de los servicios sociales en el País Vasco, más que responder a una planificación ordenada, ha ido produciéndose como acumulación de partes escasamente coordinadas entre sí, sin que pueda hablarse de fuerzas dominantes tractoras u organizadoras con capacidad significativa de influencia global y sostenida, sea desde la acción de gobierno, desde la prestación de servicios o desde la gestión del conocimiento, por mencionar diversas opciones no incompatibles entre sí.

En cuanto al segundo de los aspectos, cabe recordar que en la exposición de motivos de la vigente Ley de servicios sociales, de 1996, se apunta a la necesidad de adaptarse a la denominada Ley de Territorios Históricos (de 1983) como una de las razones que hacían necesaria la sustitución de nuestra primera ley. A partir de ahí, ha tenido lugar un desarrollo que nos lleva, con datos de 2003, a la siguiente distribución del gasto público en servicios sociales: Diputaciones Forales 53%, Gobierno Vasco 25,4%, Ayuntamientos 18,6%, Administración General del Estado 2,4% (CVBS, 2006: 214). En esta distribución se ve cómo, también en los servicios sociales, se expresa una peculiaridad de la Comunidad

Autónoma del País Vasco que llama la atención en otras Comunidades Autónomas: el peso de las Diputaciones Forales, que son también, por ejemplo, las encargadas de la recaudación de los principales impuestos. El reparto de responsabilidades en este momento entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos es el expresado en el Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.

Por otro lado, a la hora de escribir este artículo está en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que estaría, según su texto actual, llamado a introducir un mayor protagonismo de la Administración General del Estado en los servicios sociales vascos. Se ha de notar además que la Comunidad Autónoma del País Vasco no ha participado en el Plan concertado de prestaciones básicas en corporaciones locales, que ha venido siendo el instrumento principal por el que la Administración General del Estado ha venido incidiendo en los servicios sociales públicos en otras Comunidades Autónomas españolas.

Por lo demás, esta realidad de gobierno multinivel ha de analizarse conjuntamente con la fragmentación de la representación política, que lleva a una situación muy frecuente de gobiernos de coalición de (en algunos casos tripartita) con combinaciones de distinto signo en los diferentes niveles de gobierno, de suerte que, en términos generales, en una mesa de responsables políticos de los diferentes niveles de gobierno dentro del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco podamos encontrarnos con representantes de cuatro, cinco o seis fuerzas políticas diferentes. Debe quedar claro que no se hace aquí un juicio apriorístico –ni positivo ni negativo– sobre el gobierno multinivel o la fragmentación política.

El tercer elemento que queríamos destacar es el del peso de las organizaciones del tercer sector de acción social en el País Vasco. El Consejo Vasco de Bienestar Social ha reflexionado al respecto y recoge datos (de un estudio reciente dirigido por José Ignacio Ruiz de Olabuénaga) como los siguientes:

- El sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco está compuesto por 1.569 entidades.
- A estas entidades pertenecen un total de 181.185 personas, que aportan 418.440 cuotas, al haber personas que son socias de más de una entidad.
- 18.612 personas trabajan de forma remunerada en el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 57.846 lo hacen de forma voluntaria, sin recibir remuneración.
- En el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco se maneja un presupuesto anual de 520 millones de euros, financiación que en gran medida procede de las arcas públicas (CVBS, 2005: 2).

Para contextualizar los datos, vale decir que, según la Estadística de servicios sociales del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) publicada en 2006, el gasto total en servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco fue en 2004 de 1.196 millones de euros, con 20.600 personas empleadas de forma directa y el equivalente a 4.400 empleos de personal subcontratado de atención directa. El hecho de que, en muchos casos, la iniciativa social haya comenzado a operar con fuerza antes que el sector público es un ingrediente necesario para explicar la configuración de los servicios sociales en el País Vasco. No podemos olvidar, sin embargo, que en los últimos diez años se observa una pérdida de peso relativo del sector no lucrativo frente al sector lucrativo (SIIS, 2005: 396). Es de resaltar que, analizando las enmiendas de las diferentes fuerzas políticas al Proyecto de ley de dependencia, se pone de manifiesto un acuerdo general a la hora de reconocer la importancia del tercer sector en los servicios sociales y apostar por la continuidad y el reforzamiento de su papel.

#### 4. Agentes

Quizá valga la pena comenzar este apartado con una pequeña aclaración sobre el uso de la palabra *agentes*, en lugar de la más frecuente que sería *actores*. La única razón es que intentando hacer un uso del lenguaje que resulte inclusivo de mujeres y hombres y, a la vez, lo más económico o ágil que sea posible, prefiero hablar de agentes, que, sin duda, incluye a mujeres y hombres (y a agentes colectivos) y no de actores, pues esta palabra tiene su correlativa femenina (actrices) que nunca he encontrado utilizada en los textos de ciencia política. Dicho esto, la única pretensión de este apartado es listar e ilustrar, brevemente, todos aquellos que yo considero, hoy y aquí, agentes operantes en el escenario de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Señalaría, en primer lugar, a las personas con responsabilidades políticas ejecutivas (más o menos directas, más o menos exclusivas, más o menos definidas) en materia de servicios sociales en el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos. Es evidente que son agentes de primera magnitud en el escenario político de los servicios sociales. Llama la atención que nuestra legislación no prevé ningún órgano formal que reúna a estos importantes agentes (aparte del Consejo Vasco de Bienestar Social donde se encuentran junto con la *parte social*). No obstante, existe una cierta tradición de encuentro entre estas personas, acudiendo a estas reuniones la representación del Gobierno Vasco, de las tres Diputaciones Forales y articulándose la presencia en el caso de los Ayuntamientos a través de la Asociación de Municipios Vascos (EUDL).

Como instituciones públicas, al menos hasta el momento, apenas cabe mencionar las de la Administración General del Estado, por las razones antes apuntadas. En cuanto a la Unión Europea, si

bien ha podido aportar orientaciones y recursos para acciones transversales con incidencia indirecta en los servicios sociales, no creo que pueda decirse que tenga una influencia directa reseñable en el escenario político de los servicios sociales vascos. Se ha dicho, sin embargo, que se abren nuevas oportunidades para la influencia de la Unión Europea a través del denominado método abierto de coordinación (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13).

En relación con los agentes gubernamentales, en todo caso, hay que resaltar la experiencia, ya de dos legislaturas en el Gobierno Vasco y de una en la Diputación Foral de Gipuzkoa, de la ubicación de las responsabilidades sobre *inserción social*, en departamentos diferentes de aquellos que son responsables de los servicios sociales, cuando las principales medidas contra la exclusión social que están en manos de dichos departamentos de inserción social se canalizan a través de los servicios sociales (sin que entremos en este momento en el debate acerca del carácter transversal de las políticas para la inserción o inclusión social). Este hecho, en cualquier caso, puede considerarse un caso más entre otros que conforman la gran variedad de formas de denominar y agrupar las responsabilidades relacionadas con los servicios sociales en nuestras Administraciones públicas.

Continuando con la identificación de agentes, una pregunta pertinente sería la de en qué medida, antes o más allá de las propias personas con responsabilidades políticas ejecutivas, los partidos políticos son o no un agente relevante en el escenario de los servicios sociales. Mi impresión es que cuestiones relacionadas con los servicios sociales están siendo cada vez más objeto de atención en el Parlamento, las Juntas Generales, los plenos municipales y, en general, el debate político que se refleja en los medios de comunicación. Diríamos, metafóricamente, que han ganado algo de *cuota de pantalla* en la arena política. En este momento histórico parece que está siendo, claramente, el incremento de las necesidades de atención a las situaciones de dependencia (funcional) el elemento tractor que está contribuyendo más al aumento de la atención a lo que tiene que ver con los servicios sociales en el debate político. Como muestra de este hecho cabe referirse, por ejemplo, al desarrollo, a lo largo de 2006 de una Ponencia para el estudio de la situación de los servicios sociales en el Parlamento Vasco.

En cualquier caso, mi impresión es que en materia de servicios sociales los partidos políticos no acostumbra a ser, en nuestro entorno, generadores de propuestas sino más bien receptores (y mejores o peores *conductores*) de las propuestas que les llegan de otros agentes. Una revisión, por ejemplo, de sus enmiendas al Proyecto de ley de dependencia lo pone de manifiesto. Mi impresión es también es que no suelen aparecer discursos o propuestas radicalmente incompatibles entre los partidos acerca de los servicios sociales, siendo muy amplio, en principio, el territorio para políticas consensuadas.

En el ámbito de las Administraciones públicas hay que identificar otro tipo de agente diferente del representado por las personas con responsabilidad política. Se trata de las personas técnicas, bien con responsabilidades más orientadas a la gestión (o administración) o más bien operativas (por decirlo así, de atención directa). En lo que tiene que ver con la delimitación del territorio entre responsabilidades políticas y responsabilidades técnicas, creo que se puede decir que la confusión es mayor que la que se percibe en sistemas públicos más consolidados como el educativo o el sanitario. Hay que señalar que existen en el funcionariado vasco de los servicios sociales liderazgos emergentes por parte de profesionales con funciones directivas o técnicas con larga trayectoria en el sector.

Estas trabajadoras y trabajadores del sector público aparecen en el escenario, en ocasiones, representando, de alguna manera, a la Administración pero también pueden aparecer en su calidad de trabajadoras y trabajadores y canalizar su participación a través de los sindicatos, también otro agente de relevancia creciente en el escenario de los servicios sociales. Por una parte los sindicatos, a través del denominado *diálogo social* o por otros medios, impulsan medidas relacionadas con los servicios sociales, como es el caso, por ejemplo, de la Ley de dependencia, cuyo anteproyecto vino precedido por un acuerdo entre el Gobierno central, los sindicatos españoles más representativos y las organizaciones patronales correspondientes.

Por otra parte, las trabajadoras y trabajadores inciden desde la acción sindical, bien en el correspondiente marco de los Ayuntamientos, Diputaciones o Gobierno Vasco (para las trabajadoras y trabajadores del sector público) o bien en sectores o subsectores (o empresas) que van teniendo sus convenios colectivos a partir de una cierta *masa crítica* (por número de personas y homogeneidad de condiciones), tales como residencias para personas mayores, ayuda a domicilio u otros. En Bizkaia se ha firmado recientemente el primer convenio de un ámbito que se ha denominado como de *intervención social*, en el que ha operado como patronal Gizardatz, compuesta por entidades de iniciativa social.

Como vemos, las empresas proveedoras y las organizaciones patronales son otro agente a considerar, apareciendo, en varios casos, esa diferenciación entre organizaciones patronales representantes del sector sin ánimo de lucro (como es el caso de LARES, para las residencias y otros servicios para personas mayores) o del sector lucrativo. Hoy por hoy, en el Consejo Vasco de Bienestar Social la representación sindical viene siendo ejercida por los cuatro sindicatos más importantes y la representación patronal está en manos de CONFEBASK, aunque mi impresión es que la participación de empresas del sector de los servicios sociales en CONFEBASK no es muy relevante todavía. Por lo demás, en general, diría que la mayoría de los servicios sociales privados no se conciben y presentan con la identidad o

marca de *servicios sociales* y menos aún como parte de un entramado o sistema de servicios sociales. Hay que hacer referencia, también, a las cooperativas (normalmente de iniciativa social, sin ánimo de lucro) dedicadas a los servicios sociales y a su representación colectiva. De igual modo han de situarse en el escenario las obras sociales de las Cajas de Ahorro y, cada vez más, otras iniciativas de acción social emprendidas por empresas desde claves de *responsabilidad social corporativa*.

## Existe un acuerdo general a la hora de reconocer la importancia del tercer sector en los servicios sociales

Otro agente a considerar es el denominado tercer sector de acción social (incluido el de carácter eclesial) que, en el País Vasco no cuenta, hasta ahora, con una mesa o red unificada aunque van fortaleciéndose diferentes *redes temáticas* vinculadas, por ejemplo, a la discapacidad (tales como FEVAS, en la discapacidad intelectual), a la exclusión social (como es el caso de EAPN), las personas mayores, y así sucesivamente. Las organizaciones y redes del sector no lucrativo de acción social operan en alguna medida en clave de *movimiento social* (sensibilización, denuncia, reivindicación...) y en alguna medida como proveedoras de servicios, siendo muy diferente (y no siempre claro) el posicionamiento según los casos. Frecuentemente estas organizaciones son representadas por su personal directivo remunerado.

Se ha de considerar también en el escenario de los servicios sociales a colegios profesionales como el de las trabajadoras y trabajadores sociales y, desde hace poco, también el de las educadoras y educadores sociales. Tradicionalmente, además de ocuparse de las cuestiones estrictamente profesionales han acostumbrado a hacer tomas de posición política en relación con los servicios sociales. También aparecen en el escenario agentes cuyo papel, en principio, tiene que ver, fundamentalmente con la gestión del conocimiento, tales como determinados departamentos u organismos universitarios, centros de documentación y estudios (como el SIIS), otros centros de formación (como la Fundación EDE), organizaciones de consultoría, personas expertas... Una institución que ha venido prestando una atención especial y constante a los servicios sociales es la del Ararteko.

Por último, habría que referirse a un agente más difuso pero que no podemos olvidar, como es la ciudadanía que, periódicamente, se expresa a través de diferentes conductos, como pueden ser las encuestas de diferentes instituciones. Así, por ejemplo, la Encuesta de Hogares 2004 del Gobierno Vasco, hecha pública en 2006, refleja que no más del 20% de las familias

ha acudido en alguna ocasión a los servicios sociales de base (puerta de entrada del sistema público), con un 80% de personas satisfechas entre las usuarias. Llama la atención también que, en el Barómetro de mayo de 2006 del CIS, ante la pregunta sobre la financiación de los “servicios que la Administración pueda ofrecer a las personas discapacitadas o en situación de dependencia”, un 38,1% piensa que es más justo que se financien con impuestos, mientras que un 56,7% entiende que es más justo que las personas paguen una parte de los servicios, en función de sus recursos económicos. Por dar otro dato, según el Estudio de calidad sobre diferentes áreas de Bizkaia (encargado por la Diputación Foral correspondiente) un 79,4% afirma que “acudiría a una residencia de ancianos si llegara a tener problemas de movilidad y no pudiera valerse”.

La percepción y la expresión de la opinión pública son especialmente importantes en una rama o sistema joven y en construcción, como son los servicios sociales (en particular en el caso de los públicos, especialmente necesitados de legitimación social, por ser sostenidos, en buena medida, con los impuestos). Además, posiblemente, los servicios sociales constituyen un ámbito especialmente sensible a fenómenos de *competencia por recursos* entre sectores tradicionalmente cubiertos (mejor o peor) por los sistemas de protección social y otros emergentes con necesidades vinculadas a los nuevos riesgos sociales de los que antes hemos hablado (Gil Calvo, 2006). A esto ha de unirse el hecho de que en el debate público sobre servicios sociales no es infrecuente la alusión al fenómeno que técnicamente suele denominarse *riesgo moral* (posibilidad de actuación oportunista por parte de determinadas usuarias o usuarios), siendo recurrente la referencia a la necesidad de medidas de *activación*. El término activación puede utilizarse para toda política que surge a partir de la preocupación de que personas capaces de trabajar no lo hagan (beneficiándose de prestaciones sociales) y que tenga como objetivo favorecer la inserción laboral de estas personas (Pérez Eransus, 2005: 21). Lógicamente, dentro de las políticas de activación cabe encontrar planteamientos muy diferentes en su concepción.

Quisiera terminar, por lo demás, haciendo referencia a la débil o a veces inexistente presencia en el escenario de agentes portadores de las demandas y representantes de los intereses, precisamente, de sectores sociales especialmente afectados por esos *nuevos riesgos sociales* de los que hemos hablado, frente a un mayor protagonismo de sectores tradicionalmente más y mejor cubiertos por los sistemas de bienestar o protección social (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13).

Lógicamente estos agentes pueden clasificarse y relacionarse de diferente manera en función de los procesos en los que se involucran en cada momento. Una persona con responsabilidad política en una Administración pública y una persona con responsabilidades directivas en una organización voluntaria,

por poner un ejemplo, no se encuadran y se relacionan igual cuando están ocupándose de la gestión de un servicio, de la elaboración de un plan, de la presentación de una reivindicación o de la gestión de un conflicto.

## 5. Discursos

Tras referirme al contexto y los agentes presentes en el escenario de las políticas de servicios sociales en el País Vasco, voy a intentar sintetizar los *temas clave* (*key issues*), que, desde mi punto de vista, pueden estar en las agendas de quienes concurren a esta arena política. Intentaré reflejar cuáles son las diferentes posiciones o *discursos* que aparecen en torno a esos temas clave. Para ello me basaré, hasta cierto punto, en un trabajo colectivo reciente en el que he colaborado que intenta identificar y glosar algunos de dichos asuntos (Casado y otras, 2005).

La primera cuestión controvertida, desde mi punto de vista, es la propia conceptualización o identificación de los servicios sociales como ámbito con personalidad propia para el desarrollo de estrategias y políticas. Así, se ha de decir que no son pocos los agentes que inciden en el escenario de los servicios sociales sin tomar dicho escenario como una arena política específica. Esto ocurre, por ejemplo, con algunos agentes que vinculan su acción al concepto de exclusión social, como es el caso de algunos movimientos sociales que centran sus reivindicaciones en torno a las prestaciones económicas de lucha contra la exclusión social, que tienen incidencia en los servicios sociales, pero no se suelen situar explícitamente ni centrar especialmente en dicho ámbito. En esta misma línea, llama la atención, por ejemplo, que la Iniciativa legislativa popular para una carta sobre modelo de sociedad, presentada en el Parlamento Vasco en febrero de 2006 por representantes de los sindicatos ELA, ESK y STEE se estructura en cuatro partes (dependencia, educación, sanidad y vivienda) entre las que no están, como tales, los servicios sociales.

Esta relativa *invisibilidad política* de los servicios sociales se ha puesto de manifiesto, también, en el debate sobre la Ley de la dependencia, hablándose frecuentemente de la atención a la dependencia como *cuarto pilar* del sistema de bienestar (junto a educación, sanidad y pensiones). Hay que decir que alguna capacidad se ha mostrado, al parecer, desde los servicios sociales cuando, a diferencia del Anteproyecto, el Proyecto de ley introduce dos alusiones expresas (a falta de una) a los servicios sociales como *cuarto pilar*.

La existencia y vigencia de discursos que puedan contribuir a la invisibilidad de los servicios sociales no es, a mi juicio, un asunto baladí pues, tal como está comúnmente admitido en la ciencia política, la definición del problema, la estructuración de una arena política y la construcción de la agenda son requisitos previos para el desarrollo y la implementación de políticas y, en definitiva, para la articulación



de soluciones. Por otra parte, en la medida en que no se toman en cuenta los servicios sociales como tales, no se controlan los efectos que unas u otras medidas pueden tener sobre ellos. Ello ha podido ocurrir, según mi análisis, cuando se ha encomendado en buena medida la gestión de una serie de prestaciones y programas contra la exclusión social (cuya idoneidad o pertinencia no se discute en este momento) a unos servicios sociales de base que, sin embargo, no han tenido (o recibido) la capacidad, en muchos casos, de asumir ese encargo y, a la vez, sostener un equilibrio entre la atención dichas prestaciones y programas y el conjunto de actividades que les correspondería realizar (incluidas las necesarias actividades orientadas a la mejora de su calidad de atención). Hay que decir, además, que la cuestión de la visibilidad y el reconocimiento es particularmente relevante en una rama o sistema como los servicios sociales, con importantes *interfaces* con otras ramas o sistemas como, al menos, los de educación, sanidad, justicia, vivienda, garantía de rentas, empleo o cultura, y que necesita, por decirlo así, poder relacionarse *de tú a tú* con esos otros ámbitos.

## Se perciben visiones contrapuestas respecto al papel y la configuración de la atención primaria

Un segundo debate es el que tiene que ver con las necesidades a las que deben dar respuesta los servicios sociales. Frente a la concepción más admitida en la comunidad científica y técnica –que entendería que los servicios sociales responden a *determinadas* necesidades (de ayuda personal, acompañamiento social...) de *cualquier* persona–, tiene fuerza en muchas mentalidades y no pocas prácticas la visión de los servicios sociales como aquellos que deben responder, por decirlo así, a *todas* (o muchas de) las necesidades de *determinados* tipos o *colectivos* de personas. No cabe duda que aquellos grupos u organizaciones que se sienten encuadrados en dichos *colectivos* o vinculados a ellos tienen, al menos en principio, incentivos para sostener la segunda entre las concepciones mencionadas, por más que las orientaciones de referencia tiendan a considerarla periclitada o inadecuada. Aquí sí se nota, podríamos decir, la inercia institucional (*path dependency*) de la que antes hablábamos, por estar muchos servicios sociales (tanto públicos como privados) estructurados como servicios *para* un determinado segmento poblacional. Desde la perspectiva de estos *colectivos*, en todo caso, siempre existe una tensión (deseablemente creativa y positiva) entre las estrategias de *mainstreaming* (consideración de las personas en cuestión y de la intervención con ellas dentro de la corriente general de toda la población y de atención a toda la población) y las de *targeting* (que identifican un segmento poblacional específico como destinatario de la actuación, ajustándola a él).

Una cuestión controvertida, relacionada en parte con la anterior, es la de la estructuración de los sistemas de servicios sociales y, específicamente, la comprensión de la atención primaria y la atención especializada. La existencia de niveles más primarios y otros más especializados parece que obedece a una lógica organizativa racional. Sin embargo las controversias aparecen a la hora de tomar decisiones en torno a cuestiones o polaridades como las siguientes:

- La *potencia instalada* en la atención primaria y, por tanto, su capacidad de dar respuestas sin *derivar* el caso a la atención especializada, antes de hacerlo y después de haberlo hecho.
- Los criterios en función de los cuales estaría indicado que alguien recibiera atención especializada y, consiguientemente, el modelo de estructuración de la atención especializada.
- La concepción de una atención especializada entendida más bien como soporte técnico para la atención primaria o más bien como atención directa a usuarias y usuarios.

El debate sobre la atención primaria aparece, por otro lado muy vinculado a la concepción sobre la interacción o integración entre los servicios sociales y otras redes, organizaciones y procesos en el territorio, a escala local. Lógicamente, todo ello se entrecruza en nuestro caso con la controversia relacionada con la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles institucionales existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el momento en el que, por decirlo de forma breve y sin muchos matices, la atención primaria en el sistema público está encomendada a los Ayuntamientos y la atención especializada a las Diputaciones Forales, teniendo el Gobierno Vasco funciones de coordinación del sistema.

En relación con esta cuestión sí podemos decir que existen visiones más contrapuestas, al menos en principio, entre las diferentes fuerzas políticas y, en general, entre los diferentes agentes presentes en el escenario. Desde quien propone una coordinación efectiva mucho más fuerte desde el Gobierno Vasco (con actividades de planificación, evaluación, interlocución, gestión de la calidad...) hasta quien entiende que la clave está, más bien, en el *empoderamiento* de los Ayuntamientos, pasando por quien apuesta por profundizar en la centralidad que las Diputaciones tienen hoy en día en nuestro entramado de servicios sociales. Estas controversias se plantean en ocasiones como *juego de suma cero* (a más poder o capacidad en un nivel, menos en otro) y en otros casos como *juego de suma positiva* (en el que todos pueden *ganar*).

Por lo demás, en lo que tiene que ver con el reparto de responsabilidades aparecen, básicamente, tres tipos de debates:

- El que vincula el reparto de responsabilidades con la creación de condiciones de posibilidad para la aplicación del *enfoque comunitario* que subrayaría la importancia de la proximidad entre la atención

de los servicios sociales y los entornos *naturales* familiares y comunitarios de las personas.

- El que se fija, fundamentalmente, en cuestiones de racionalidad organizativa y mejora de gestión que hagan posible llevar a la práctica principios como la accesibilidad de los servicios, la posibilidad de elección, la continuidad de los cuidados o la eficiencia en la gestión.
- El que atiende, sobre todo, a la congruencia entre las responsabilidades encomendadas y los recursos disponibles, vinculado el asunto a debates más amplios como el de la financiación municipal o las *aportaciones* económicas que realizan y reciben las diferentes instituciones públicas vascas.

En cualquier caso, diría que, en buena medida, está por hacer una política *basada en el conocimiento* que dé respuesta al reto que supone que las unidades organizativas que conforman el denominado sistema público de servicios sociales sean, a la vez (y de forma mucho más orgánica), parte de otros sistemas (instituciones) como son los Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco. La inexistencia, prácticamente, de un sistema de información para la gestión en el sistema vasco de servicios sociales puede explicarse, en parte, por este hecho, puesto que, frecuentemente, se producen conflictos entre la vinculación (por ejemplo informática) con el sistema de servicios sociales o con la institución de que la unidad organizativa forma parte.

Otro debate central es el del papel que haya de corresponder a las diferentes esferas (pública, mercantil, no lucrativa...) en el ámbito de los servicios sociales y el de la relación de éstos con las redes informales familiares y comunitarias. Si bien ésta cuestión, es, posiblemente, la central para la distinción de orientaciones *filosóficas* en materia de política social o *modelos* de sistema de bienestar o protección social, lo que se observa en nuestro entorno es, a mi juicio, un consenso bastante amplio en cuanto a la estructuración de los servicios sociales en una clave de *modelo mixto* (Roldán, 2001; Fantova, 2005b: 91-102) que:

- Apueste por la centralidad del entramado de servicios de responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales vascos.
- Permita incrementar el soporte a las familias (con enfoque de género, poniendo especial énfasis en combatir las desigualdades entre hombres y mujeres), intentando, a la vez, que éstas conserven, utilicen y potencien en la medida de lo posible su capacidad para la ayuda personal y el apoyo social a sus miembros.
- Siga apoyándose en la fuerza de la iniciativa social y voluntaria, buscando sinergias entre el tercer sector y las administraciones públicas, tanto para la gestión de servicios de responsabilidad pública como para iniciativas fuera de ese ámbito, imprescindibles si se desea un sector de la intervención social dinámico e innovador.
- Mantenga la existencia del copago por parte de las personas usuarias, en función de su capacidad

económica, al menos para algunas de las prestaciones en el ámbito de los servicios sociales.

- Regule la existencia y el funcionamiento de servicios sociales privados así como la participación de la iniciativa privada en la gestión de servicios de responsabilidad pública.

Como digo, mi percepción es que el grueso de los agentes no cuestionan radicalmente el modelo que acabo de sintetizar. Esto no quiere decir que no haya discrepancias entre ellos ni tampoco que no existan agentes de relevancia que se colocan, en uno o varios puntos, fuera de ese modelo. Tampoco quiere decir que ese modelo sea el *realmente existente* en este momento, puesto que, haciendo referencia a la que denominábamos *dimensión de estilo* de la política, diversos agentes coinciden al analizar que las relaciones entre los diferentes agentes, frecuentemente, no se dan en clave de colaboración, alianza y sinergia sino que, más bien, aparecen notables deficiencias o insuficiencias en cuanto a la comunicación, la claridad en los papeles y modalidades de relación y el reconocimiento recíproco entre agentes (CVBS, 2005: 6). Las mayores preocupaciones al respecto suelen aparecer, en todo caso, relacionadas con la financiación pública de organizaciones privadas.

Sea como fuere, diría que los mencionados problemas de estructuración del sistema público de servicios sociales y el incremento de los agentes participantes (junto a elementos contextuales a los que también nos hemos referido) parecen haber llevado a los servicios sociales vascos al debate (en el que también están los servicios sociales de otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, Navarra o Galicia) sobre la necesidad de pasar a un nuevo estadio en su configuración (plasmado en una nueva ley). El *buque insignia* de de esa nueva configuración sería el reconocimiento de derechos subjetivos exigibles y el establecimiento de un catálogo o cartera de servicios de prestación pública obligatoria, a imagen y semejanza, podríamos decir, de lo que ocurre en el sistema sanitario. Se trata de definir, por tanto, no sólo *derechos procedimentales* (condiciones en las que se realiza la prestación) sino también *derechos sustantivos* (prestaciones garantizadas) (Cabasés, 1999: 18).

Hay un consenso generalizado acerca del establecimiento de derechos subjetivos en materia de servicios sociales, de modo que el debate estaría, más bien, en relación con el contenido de la cartera de prestaciones y en la determinación, dentro de aquellas prestaciones que el sector público esté obligado a entregar, de cuáles serían gratuitas y de las cuantías y modalidades para el copago por parte de las usuarias y usuarios. Se trata, en definitiva, del debate sobre la efectiva universalidad del sistema público de servicios sociales, acerca del que sí podemos decir que aparecen diferencias de entidad entre agentes.

Concretamente a la hora de concebir y articular el pago por parte de las personas usuarias de los servicios sociales podríamos identificar, al menos los siguientes discursos:

- El discurso de la gratuidad absoluta de los servicios, que se financiarían vía impuestos.
- El discurso del pago de una pequeña cantidad como ticket moderador, cuya utilidad fundamental sería la de prevenir una sobreutilización indebida de los servicios.
- El discurso del pago vinculado a las prestaciones de soporte (como alojamiento o alimentación), considerándose gratuitas las prestaciones que son más propiamente de intervención social.
- El discurso del copago de usuarias y usuarios como aportación fundamental para la financiación de los servicios sociales que no se desearían llevar, en este caso, a una condición de sistema de bienestar o protección social equiparable a la sanidad, la educación o las pensiones.

Cabría mencionar un quinto discurso –mucho más minoritario– que vincula el copago con la autogestión, planteando diversas fórmulas en las que se incentive la autoorganización de la comunidad en el territorio para la generación de iniciativas de intervención social cuyos efectos puedan ser objetivos y evaluables por parte del sector público.

Digo, en todo caso, que estamos ante el debate acerca de la universalidad efectiva del sistema público de servicios sociales porque, según mi análisis, a partir de unos determinados niveles o modalidades de copago, el sistema público acostumbra a dejar de ser atractivo para determinadas capas sociales que, puestas a pagar lo mismo o poco más, pueden preferir los servicios sociales privados. Si esas capas sociales llegan a ser mayoritarias, se acentúa la deslegitimación del sistema que tiende a ser considerado por dichas capas sociales mayoritarias como un sistema residual, para determinados grupos minoritarios o marginales. Obviamente, la suerte que corra el sistema público de servicios sociales resulta determinante para el conjunto de la rama de servicios sociales (muchas de cuyas prestaciones y programas son poco conocidos por la población), aunque pueda haber al respecto diferentes análisis, más en clave de *suma negativa* o, por el contrario, de sinergias entre sectores.

Habría otros temas y discursos a abordar, como los que tienen que ver con la carrera profesional, el reconocimiento social, las condiciones laborales y la negociación colectiva del personal de los servicios sociales o las dinámicas de participación en el sector, pero no dispongo de espacio para extenderme más en este apartado en el que, en todo caso, he intentado reflejar los temas clave y los discursos más relevantes.

## 6. Dinámicas

Intentaré en este último apartado reflejar algunas de las dinámicas que percibo en la actualidad o entiendo que puedan ir apareciendo en el futuro en este escenario político de los servicios sociales que vengo intentando dibujar. Y se trata, en primer

lugar, de analizar en qué medida se está dando o se va a dar una dinámica de configuración de una arena política y de construcción de agenda en los servicios sociales vascos. Como veíamos, efectivamente, hay agentes que se sienten más cómodos en arenas configuradas de otra manera o que no conceden a los servicios sociales una entidad suficiente para constituir un ámbito político con personalidad propia. Paradójicamente, pueden coincidir en esta dinámica sectores partidarios, en principio, de una extensión y fortalecimiento de los sistemas públicos de protección o bienestar social (y de los servicios sociales en general) y otros cuya intención (explícita o implícita) es *contener* su crecimiento y desarrollo.

Según mi análisis, hay agentes que tienen o perciben incentivos (en términos de mejorar su posicionamiento o incrementar su poder) para dar preponderancia a temas *transversales* (como la dependencia funcional o la exclusión social) disminuyendo la visibilidad de temas que pueden considerarse *instrumentales* como el de los servicios sociales. Entre esos agentes pueden darse incluso *coaliciones negadas*, entendidas como confluencia no reconocida por los agentes de determinados efectos de su acción.

Un fenómeno a observar, relacionado con el anterior, es el que tiene que ver con la persistencia o no de la casi total autonomía del escenario político de los servicios sociales vascos o su mayor engarce en un escenario español a resultas, fundamentalmente, de lo que ocurra con la Ley de dependencia. El *legado de la política* reforzaría el mantenimiento de la autonomía y sólo una apuesta fuerte desde el Gobierno central (con importante aportación económica) podría contrarrestar hasta cierto punto esta tendencia, según mi análisis. Otros fenómenos, como el desarrollo de redes privadas en el ámbito de los servicios sociales atravesando los límites entre Comunidades Autónomas, podría empujar también en este sentido, pero entiendo que es pronto para decirlo.

Sea como fuere, parece que se podrían dar condiciones para una nueva fase en la maduración del escenario político de los servicios sociales en el País Vasco. Las condiciones podrían ser claras, a mi juicio, desde el análisis del contexto que hemos intentado hacer. Partiendo de ese análisis, parece claro que el fortalecimiento de los servicios sociales podría permitir dar una respuesta interesante, sinérgica y eficiente a retos diversos como los que tienen que ver con el envejecimiento de la población; la conciliación de la vida familiar, laboral y personal o la cualificación profesional e inserción laboral de un buen número de personas. Por otra parte, parece lógico pensar que la debilidad de los servicios sociales esté comprometiendo la eficacia conjunta del sistema de bienestar o protección social, razón por la cual la idea de *completar* dicho sistema podría funcionar como *banderín de enganche* para concitar nuevas adhesiones.

Desde ese tipo de análisis y valoraciones, se supone que habría que avanzar en la línea de la que hemos

llamado *universalización efectiva* del sistema público de servicios sociales. Esta universalización (como ocurre en el caso de la sanidad o la educación) no provocaría necesariamente la desaparición de los servicios sociales privados ni de las diversas formas de colaboración entre el sector público y los agentes no gubernamentales, sino que sería posible que contribuyera, más bien, a dar un mayor empaque al conjunto de la rama de los servicios sociales y tener efectos sinérgicos en la iniciativa social y privada.

## El futuro no está escrito; al contrario, está en manos de los agentes presentes en el escenario

Sin embargo, como hemos dicho, los sectores sociales más directamente enfrentados a esos retos que hemos mencionado (y, consiguientemente, más interesados en el desarrollo de los servicios sociales) están infrarrepresentados en el escenario en comparación con otros sectores sociales que no necesariamente perciben con claridad que una apuesta por configurar los servicios sociales, por decirlo así, como cuarto pilar del sistema de bienestar resulte necesariamente rentable (en el sentido de que se desee: económico, social, político...). En todo caso, no es impensable la confluencia de un número suficiente de agentes a favor del cambio del que hablamos, en la medida en que va calando la idea de que el actual modelo está agotado y la percepción de que determinados cambios de menor cuantía han supuesto *más de lo mismo*, es decir, un incremento del desorden, la confusión, el deterioro, el conflicto y la desvalorización de los servicios sociales.

La complejidad del escenario permite imaginar muy diferentes dinámicas que podrían contribuir, sinérgicamente, a abrir esa nueva etapa: acceso de personas más especializadas o con más peso a responsabilidades políticas que van siendo percibidas como más estratégicas, fortalecimiento de liderazgos profesionales y redes de conocimiento, mejora del clima político general que facilite la construcción de políticas consensuadas *de país*, fortalecimiento de las redes representativas de sectores afectados por los *nuevos riesgos sociales*, *efecto demostración* de las iniciativas tomadas en otras Comunidades Autónomas o por parte de la Administración General del Estado... Ello parece que debiera ser facilitado por la proximidad entre los agentes (por el tamaño del país y del sector) y por el hecho de que, en general, se necesitan mutuamente.

Posiblemente haya que observar simultáneamente el tablero de la política de servicios sociales y otros tableros (singularmente el de la financiación de las instituciones y el de las alianzas políticas generales en los diferentes ámbitos de decisión) para evaluar las condiciones de posibilidad para creación de *masa crítica* que haga posible dar o, al menos, ini-

ciar un cierto salto cualitativo a los servicios sociales en el País Vasco. La mayor o menor apuesta y vigor en el proceso de desarrollo normativo (y, en particular, de elaboración de una nueva Ley) pueden ser un termómetro en este proceso, por más que, huyendo de automatismos mecanicistas, hay que afirmar que la elaboración de una nueva Ley no es condición ni necesaria ni suficiente para iniciar esa nueva etapa de la que estoy hablando.

Tampoco hay que descartar que los diferentes agentes, como ha ocurrido en otros momentos, en lugar de apostar por ese cambio cualitativo y por la expansión de las posibilidades políticas en el campo de los servicios sociales, se manifiesten con estrategias y dinámicas de menor aliento, bien porque entiendan que el actual modelo tiene recorrido, bien porque estimen que no se dan todavía las condiciones idóneas para una *ciaboga* de mayor calado o bien, simplemente, porque tienen otras apuestas más urgentes o importantes. En la versión más reactiva de dicho escenario nos encontraríamos, por expresarlo sin matices y en pocas palabras, con unas Administraciones públicas funcionando, básicamente, en clave de *empleadoras* o *financidoras*; con unos sindicatos haciendo el discurso de que el incremento del gasto público es la única variable relevante para la mejora de los servicios sociales; con un tercer sector funcionando más bien en clave de *lobby* de empresas proveedoras del sector público; con una *academia* alejada de la realidad de la intervención social y unas usuarias y usuarios apenas sin voz (por referirnos a algunos de los agentes que hemos mencionado).

Sea como fuere, evidentemente, el futuro no está escrito; al contrario, está en manos, al menos en buena medida, de los agentes presentes en el escenario. Mi impresión es que nos encontramos ante una confluencia de factores que abre posibilidades. Estas circunstancias se dan en determinados momentos y abren, como se ha puesto de moda decir, *ventanas de oportunidad*. Esas ventanas pueden cerrarse con independencia del aprovechamiento que los diferentes agentes hayan hecho de ellas, lo cual, si recordamos las palabras de Maturana y Varela, coloca a cada uno de ellos ante su responsabilidad política.

## 7. Conclusión

En síntesis, la imagen que emerge es la de un escenario en formación (o inmaduro), complejo (por el número de agentes y la diversidad de posicionamientos), desestructurado (tanto desde el punto de vista formal como informal), sin grandes conflictos aparentes y eventualmente abierto a una etapa cualitativamente nueva, por la confluencia entre determinados factores contextuales y un cierto agotamiento de modelo anterior. En todo caso, finalizo este artículo reiterando la invitación a quienes puedan leerlo y, en general, a quien se sienta agente o tenga interés en las políticas de servicios sociales en nuestro entorno a que lo tome como un fragmento tentativo de un diálogo y una profundización que están, en buena medida, por hacer.

## Bibliografía

- ALIENA, R. (2005): *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia, Nau Llibres/Universitat de València.
- ARRIBA, A. (2001): "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España" en *Zerbitzuan*, núm. 39, pp. 67-90.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BAS, E. (1999): *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Barcelona, Ariel.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- CABASÉS, J.M. (1999): "Situación sanitaria actual en España: la financiación" en GAFO, J. (ed.): *El derecho a la asistencia sanitaria y la distribución de los recursos*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, pp. 17-40.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASADO, D. y otras (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco): *Ley 6/1996, de servicios sociales*.
- CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco): *Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales*.
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2005): *Sistema público de servicios sociales y tercer sector en la Comunidad Autónoma del País Vasco* ([www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net](http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net)).
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2006): *Quinto informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2003*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- DEL PINO, E. (2004): *Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones* ([www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)).
- EGUIAGARAY, J.M. (dir.)(2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia. Debate de expertos*. ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- FANTOVA, F. (2005a): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2005b): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC.
- FANTOVA, F. (2005c): "Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica" ([www.fantova.net](http://www.fantova.net)).
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GEPAD (Grupo de Estudio sobre la Prevención y Atención de la Dependencia) (2006): *Informe sobre el Anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* ([www.polibea.com/siposo](http://www.polibea.com/siposo)).
- GIL CALVO, E. (2006). "El eclipse del capital social" ([www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)).

- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003): "Estado de bienestar y exclusión social: hacia una nueva agenda de políticas de inclusión" en GARDE, J.A. (ed.): *Informe 2003. Políticas sociales y Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado, pp. 123-154.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- GRAU, M. y MATEOS, A. (eds.) (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- HERRERA, M. y CASTÓN, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, Ariel.
- HERRERA, M. y TRINIDAD, A. (coords.) (2004): *Administración pública y Estado de bienestar*. Madrid, Cívitas.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (2001): *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral. Para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona, Gestión 2000.
- KLIJN, E. (1998): "Redes de políticas: una vision general" (revista-redes.rediris.es/webredes).
- LINDBLOM, C.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MATURANA, H. y VARELA, F. (1996): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*. Madrid, Debate.
- MONDRAGÓN, J. (2004): *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Tesis doctoral)*. Leioa, Universidad del País Vasco.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid, Cáritas Española/Fundación FOESSA.
- PINILLA, R. (2006a): *Agencia de evaluación: innovación social basada en la evidencia* ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- PINILLA, R. (2006b): *Más allá del bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Barcelona, Icaria.
- REAL, J. (2002): "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).
- ROLDÁN, E. (2001): *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España*. Madrid, Complutense.
- RODRÍGUEZ, I. y otras (2005). "Apuntes para una reforma del sistema público de servicios sociales" ([www.fantova.net](http://www.fantova.net)).
- RODRÍGUEZ, P. (2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia* ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2003): *Reformas del bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas* ([www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid, CSIC.
- SIIS (2005): *El sector no lucrativo en el ámbito de la acción social en Álava* ([www.siis.net](http://www.siis.net)).
- SIMON, L. (2003): "Comunidad Autónoma del País Vasco" en ALEMÁN, C. y otros (coords.): *Políticas sociales en la España de las autonomías*. Madrid, Escuela Libre Editorial, pp. 1615-1783.
- SUBIRATS, J. (1993): "Evaluación de políticas de intervención social. Un enfoque pluralista" en SUBIRATS, J. y otras. *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid, CSIC, pp. 249-262.
- SUBIRATS, J. (2006): "Evaluación de la gestión de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión y a favor del desarrollo" ([www.fcavn.es](http://www.fcavn.es)).
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2004): *Welfare state reform and new social risks*. Cornwallis, University of Kent.
- TEZANOS, J.F. (ed.) (2005): *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*. Madrid, Sistema.
- VIDAL, F.(dir.) (2006): *V informe FUHEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona, Paidós.

## Páginas web

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)  
[www.benestargaliza.org](http://www.benestargaliza.org)  
[www.congreso.es](http://www.congreso.es)  
[www.eapn.org](http://www.eapn.org)  
[www.eraiki.info](http://www.eraiki.info)  
[www.eudel.net](http://www.eudel.net)  
[www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)  
[www.fantova.net](http://www.fantova.net)  
[www.feaps.org](http://www.feaps.org)  
[www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)  
[www.fundacionede.org](http://www.fundacionede.org)  
[www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)  
[www.koine-aequalitas.org](http://www.koine-aequalitas.org)  
[www.mtas.es](http://www.mtas.es)  
[www.navarra.es](http://www.navarra.es)  
 (Departamento de Bienestar Social...)  
[www.portalsocial.net](http://www.portalsocial.net)  
[www.siis.net](http://www.siis.net)