

Marco conceptual, normativo y estratégico para una política foral de servicios sociales en Gipuzkoa

Hacia una comprensión, encaje y desarrollo de los servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales

Fernando Fantova

www.fantova.net

14 de abril de 2009

Toda verdad pasa por tres etapas. Primero se la ridiculiza. Segundo, genera una violenta oposición. Tercero, resulta aceptada como si fuera algo evidente.

Arthur Schopenhauer

Síntesis ejecutiva

En diferentes puntos a lo largo de esta ponencia se encuentran, resaltadas, las siguientes ocho ideas clave que, agrupadas en este inicio del texto constituyen, su síntesis ejecutiva:

- 1. La tendencia a potenciar es la de unos servicios sociales cuya finalidad definitoria sea la promoción y protección de la interacción humana (entendida como ajuste dinámico**

entre autonomía personal e integración relacional) de todas las personas.

- 2. La identificación y visibilización del objeto específico y las prestaciones propias de los servicios sociales resulta fundamental para diferenciar, ordenar, reordenar y coordinar mejor su labor, también en relación con ámbitos como, por ejemplo, la sanidad o la garantía de ingresos, comprendiendo que cada ámbito (y su correspondiente sistema público) aporta valor añadido, fundamentalmente, a través de sus prestaciones propias, que en el caso de los servicios sociales tienen carácter relacional.**

- 3. Una política de servicios sociales basada en el consenso científico y técnico debe adoptar e impulsar el enfoque comunitario, lo que supone apostar con fuerza por desarrollar y extender métodos de intervención que fortalezcan los apoyos informales y evitar o superar los modelos de atención que promueven o potencian la segregación de las personas en o por grupos homogéneos en función de una determinadas característica o situación.**

- 4. En nuestro contexto sociopolítico y marco jurídico, la apuesta lógica iría por unos servicios sociales públicos (es decir, garantizados responsablemente por las administraciones públicas) que puedan ir superando su actual posicionamiento marginal o minoritario para ser atractivos para amplias capas de la población y legitimados por ellas, como han ido siéndolo los servicios públicos en el ámbito de la sanidad, la educación o las pensiones públicas.**

- 5. Aplicando un enfoque de gestión de las relaciones (o de marketing de servicios), además de la innovación y la proximidad en servicios sociales (especialmente, públicos), resulta clave una gestión proactiva de la imagen de los servicios sociales (y de los servicios sociales públicos) y una política de reducción del copago y de rediseño de ésta y otras formas de participación (con significado económico y no económico) de las personas en la prestación de los servicios.**
- 6. Se propone la construcción de una diferenciación y posicionamiento de la gestión pública directa basada, además de en las actividades indelegables, en la evitación de la competencia con la gestión privada de servicios públicos en el mismo tipo de servicios, en la construcción de masa crítica de servicios de atención directa de referencia y en la administración relacional en red donde la administración se afianza en procesos de gestión del sistema.**
- 7. En el marco de un modelo mixto de provisión de servicios públicos los poderes públicos no pueden dar por supuesto que las entidades con personalidad jurídica de carácter no lucrativo aportan necesariamente los técnica y estratégicamente interesantes valores añadidos que se esperan de la iniciativa social, por lo cual deben asumir proactiva y eficientemente su responsabilidad en la promoción y acreditación de la aportación de dichos valores añadidos por parte de la iniciativa social en la gestión concertada de servicios públicos.**

8. La construcción y funcionamiento del Sistema Vasco de Servicios Sociales exige de cada institución un intenso compromiso con la búsqueda de sinergias con el resto de instituciones (y otros agentes), pues, en última instancia, no es posible ejercer cabalmente las propias responsabilidades sin la colaboración del resto de instituciones (y otros agentes).

Presentación

Esta ponencia responde a un encargo del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el contexto de un proceso de reflexión sobre los servicios sociales que está llevando adelante. Se pretende que sea un texto:

- **Amigable**, es decir, no excesivamente extenso o intrincado, en la medida en que va dirigido básicamente a personas con responsabilidades ejecutivas (y otros agentes implicados), que buscan, fundamentalmente, orientaciones útiles para su labor de toma de decisiones estratégicas.
- **Propositivo**, en la medida en que se espera que identifique e ilumine las disyuntivas o alternativas principales ante las que se pueden encontrar esas personas y agentes que han de intentar consensuar esas decisiones estratégicas y establezca en alguna medida sus preferencias.
- **Fundamentado**, en la medida en que se espera que los planteamientos y preferencias que se establezcan sean argumentadas y tengan base en la mayor medida posible en los hallazgos y consensos existentes en las comunidades científicas, técnicas, profesionales e institucionales implicadas e interesadas en el ámbito de los servicios sociales.

- **Contextualizado**, en la medida en que se espera que se conozca y utilice información relevante y actualizada de la situación de los servicios sociales en el País Vasco, particularmente en lo relacionado con su nueva legislación vigente.

La ponencia se estructurará en tres pasos sucesivos:

1. **Servicios sociales**: en el que se hará referencia a la naturaleza y caracterización de esta rama de actividades.
2. **Servicios sociales públicos**: en el que nos ocuparemos de la intervención pública en este ámbito y de lo que en él puede suponer el concepto de servicio público.
3. **Sistema público de servicios sociales**: en el que se estudiará lo que significa la articulación de la política pública de servicios sociales a través de un sistema público de servicios sociales.

En cada uno de los tres pasos iré presentando lo principal que aporta y delimita, desde mi punto de vista, el marco normativo (y también conceptual) correspondiente además de situarnos, cuando resulte oportuno, en el contexto más amplio de la política social o acción pro bienestar, utilizando como espejo la realidad de otros ámbitos o sistemas como los relacionados, por ejemplo, con la educación o la salud. Se intentará siempre hacer presentes las necesidades y, en definitiva, la mirada de la ciudadanía destinataria de los servicios y, en correspondencia, la visión política de quien tiene que tomar decisiones razonables, sustentadas, realizables y sostenibles para evolucionar, dentro del marco planteado, desde la situación actual hacia la situación deseada, en el marco dado, función de dichas necesidades y expectativas ciudadanas.

Si bien la Ley **12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales** será, lógicamente, la referencia principal a lo largo de la ponencia, no es la pretensión de esta ponencia presentar todo su contenido, sino seleccionar, interpretar, valorar y perfilar aquellos elementos que incidirían en las principales decisiones estratégicas a tomar en los próximos años para el desarrollo de los servicios sociales públicos en Gipuzkoa. Al final del texto ofreceremos referencias a textos propios y ajenos en los que ampliar la información y consideraciones que aquí se aportan.

Servicios sociales

A mi juicio una de las principales claves para la comprensión, desarrollo y aplicación de la recientemente aprobada Ley 12/2008, de Servicios Sociales, tiene que ver con los pasos que entiendo que pretende dar en lo relativo a la **definición y delimitación del objeto y la naturaleza** de ese subconjunto dentro del mundo de los servicios que hemos dado en llamar *servicios sociales*. Y creo que esto no es casual. En la medida en que va creciendo y se va desarrollando un ámbito de actividad (en este caso el de los servicios sociales); en la medida en que va siendo más necesitado y utilizado por parte de la ciudadanía; en la medida en que, en su seno, se va construyendo y fortaleciendo un sistema público; en la medida en que se va hablando de derechos subjetivos y universalización... resulta imperativa la clarificación y demarcación acerca del contenido prestacional o técnico de las actividades y servicios a los que nos estamos refiriendo.

Ciertamente **no son las leyes las únicas** que definen o delimitan los ámbitos o familias sectoriales de actividad dentro de la vida económica y social en un contexto determinado. Las leyes son una entrada o factor más dentro de un complejo proceso en el que hay

que considerar las demandas sociales, el avance del conocimiento científico, el desarrollo tecnológico, la estructuración de las administraciones públicas, la creación de empresas, la respuesta de otros agentes...

En el caso de los servicios sociales, desde mi punto de vista, una ley como la 12/2008 representa un paso en el tránsito que se está produciendo en nuestro entorno desde una comprensión de éstos como *asistencia social*, como el *camión escoba* inespecífico y residual de la política social a una concepción como **cuarto pilar** del sistema de bienestar, es decir, como un tipo de servicios que pueden ser útiles para todas las personas (no sólo para algunos *tipos* o *clases* de personas) en diferentes situaciones y momentos de su ciclo vital. Esto se expresa con nitidez en el artículo 6.3., que dice:

“El bienestar social, la inclusión social y la cohesión social no constituyen finalidades exclusivas del Sistema Vasco de Servicios Sociales, sino compartidas con otros sistemas y políticas públicas de protección social; en su consecución, por lo tanto, el Sistema Vasco de Servicios Sociales colaborará en el marco de las finalidades y funciones que le son propias.”

Nos encontramos, a mi entender, ante una lógica que nos orienta y empuja a la búsqueda de las **finalidades y funciones propias** de los servicios sociales. Si nos damos cuenta, desde la lógica que estaríamos dejando atrás, desde la lógica de la *asistencia social* (o del *camión escoba*) los servicios sociales no tienen una finalidad u objeto propio sino que su finalidad u objeto es el mismo que el del conjunto de la política social, sólo que se lleva adelante con determinados colectivos o categorías de personas a las que, por alguna razón y por decirlo en pocas palabras, no les ha funcionado o no tienen acceso al

conjunto de dispositivos de bienestar *generales* que sirven a la mayoría de la población.

Desde esa lógica, los servicios sociales pueden responder a **necesidades propias de cualquiera** de los ámbitos del bienestar (la vivienda, los ingresos para la subsistencia, el apoyo para la búsqueda de empleo, la salud...) siempre y cuando las personas que presenten esas necesidades puedan ser consideradas como especiales, pobres, vulnerables, excluidas...

Sin embargo, desde la lógica que entiendo que preside la Ley 12/2008, desde la lógica que, a mi entender, se va imponiendo como consenso en la comunidad de personas que estudian y diseñan estos servicios, los servicios sociales deben ir identificando y clarificando cuál es su finalidad u objeto propio. Se trataría de una lógica en la que cada uno de los pilares del bienestar protege o promueve **un bien formulado en positivo que tiene interés universal**, es decir, que es o puede ser considerado necesario por todas las personas en una determinada sociedad. Haciendo referencia a las seis que pueden ser consideradas como las principales ramas de la acción pro bienestar (Kahn y Kamerman, 1987) me permito hacer la siguiente propuesta al respecto:

Rama o ámbito de actividad (pilar del bienestar)	Necesidad social a la que responde, finalidad propia, bien que protege o promueve
Garantía de ingresos	Subsistencia física (alimentación, vestido, desplazamiento...)
Sanidad	Salud
Educación	Aprendizaje a lo largo de la vida
Empleo	Ocupación
Vivienda	Alojamiento
Servicios sociales	Interacción humana

(Hay que notar que en este esquema se añaden la acción en relación con el empleo y la vivienda a los cuatro pilares de los que se habla cuando se dice que los servicios sociales son el cuarto pilar.)

He desarrollado y fundamentado con cierta extensión la propuesta de considerar la interacción humana como bien a proteger o promover por parte de los servicios sociales en otro lugar (Fantova, 2008), pero brevemente diré que defino la interacción humana como el **ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional (entendida como vinculación informal de carácter familiar y comunitario)**. Considero que a lo largo de nuestro ciclo vital es perfectamente esperable que en diferentes momentos tengamos distintos grados de autonomía personal (o capacidad funcional para el desenvolvimiento cotidiano) y que los apoyos naturales o informales de carácter familiar o comunitario con los que contemos puedan ser en cada momento más o menos robustos. Pues bien, según mi propuesta, podríamos entender que los servicios sociales se ocupan de prevenir, corregir y paliar situaciones de desajuste entre autonomía personal e integración relacional.

A mi entender, los procesos de universalización (conceptual y, en parte, operativa) de los diversos pilares del bienestar y los profundos cambios sociales que están afectando a las necesidades en las áreas de autonomía personal (o dependencia funcional) e integración familiar y comunitaria (o destrucción de bienes relacionales primarios), junto a otros factores relacionados con el desarrollo de los servicios sociales en España (en los que ahora no nos podemos detener), empujan y, a la vez, abren la puerta a una configuración de la rama de los servicios sociales con ese objeto propio que propongo llamar interacción humana. Objeto y finalidad desde la que, a mi entender, **se rescata y se ofrece coherencia a la labor de los**

servicios sociales, superándose la consideración fragmentaria e incoherente de sus actividades y resultados que ha sido y es muy frecuente en los servicios sociales realmente existentes. Objeto y finalidad que, además, ayuda a identificar y producir el valor añadido diferencial y clave de los servicios sociales, orientando la toma de decisiones y la actuación de las y los profesionales.

En su exposición de motivos, la Ley **12/2008** señala que la finalidad de los servicios sociales es:

“favorecer la integración social y la autonomía de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional.”

Desde luego no afirmo que la Ley 12/2008 proponga exactamente la misma definición del objeto de los servicios sociales que yo estoy apuntado, pero sí me atrevo a señalar que se inscribe en esa corriente que, tal como digo, estaría llevando a los servicios sociales de una concepción y articulación inespecífica y residual a una configuración y desarrollo sectorial y universal.

1

La tendencia a potenciar es la de unos servicios sociales cuya finalidad definitoria sea la promoción y protección de la interacción humana (entendida como ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional) de todas las personas.

Este enfoque o tendencia que percibo en la Ley 12/2008 se nota por ejemplo, en la diferenciación clave que se plantea entre **prestaciones propias y no propias** del ámbito de los servicios sociales (artículo 14 y siguientes). Según el esquema que adopta la ley, las prestaciones que denomina *técnicas* vendrían a ser algo así como *ingredientes* de los servicios. Servicios que, además de contener esas prestaciones propias de los servicios sociales, podrían contener prestaciones propias de otros sistemas.

Así, **por ejemplo**, en un servicio social de carácter residencial, las prestaciones características de los servicios sociales podrían ser la orientación, la mediación, la atención personal, el acompañamiento social o la intervención rehabilitadora (por poner algunos ejemplos, siguiendo la nomenclatura del artículo 15 de la Ley), mientras que el alojamiento o la alimentación serían prestaciones propias de otros ámbitos o sistemas, aunque se proporcionen en y desde un servicio propio del ámbito de los servicios sociales.

Por cierto que este modelo conceptual que adopta la Ley 12/2008 resulta crítico, a mi entender, para comprender y diseñar la delimitación y la coordinación entre los servicios sociales y los otros ámbitos y en particular aquella que nos viene dando más quebraderos de cabeza que no es otra que la **coordinación sociosanitaria**. Según el modelo que plantea la Ley (artículo 46), tal como se venía planteando históricamente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, no existe un ámbito (o sistema) sociosanitario, si por tal se entiende un conjunto de servicios que no pertenecen al ámbito o (al sistema) de los servicios sociales o al sanitario. Se denomina servicios sociosanitarios a aquellos que contengan una buena cantidad de prestaciones o actividades típicas o propias de ambos

ámbitos y, por definición, algunos de dichos servicios estarán presentes en el ámbito (y sistema) de servicios sociales y otros en el ámbito (y sistema) sanitario. A partir de ahí lo que toca es articular (a nivel *macro, meso* y *micro*) la coordinación entre ambos ámbitos (y sistemas). Por otro lado la diferenciación de prestaciones propias y no propias tiene repercusiones en el artículo 56 a efectos de la financiación de las prestaciones no propias de los servicios sociales (como las de carácter sanitario) por parte de otros sistemas, aunque se proporcionen en el marco de servicios del ámbito de los servicios sociales. Un esquema parecido valdría para las relaciones con otros ámbitos, sistemas o políticas como las de vivienda, empleo, educación, garantía de ingresos...

Igualmente, desde el marco de referencia de la Ley 12/2008 las **prestaciones económicas**, para ser consideradas como propias del ámbito de los servicios sociales han de orientarse a los fines propios de los servicios sociales. La Ley no descarta que las prestaciones económicas de garantía de ingresos pudieran coadyuvar a los fines propios de los servicios sociales y ser gestionadas por el Sistema Vasco de Servicios Sociales pero conceptualmente establece la diferencia entre el ámbito o sistema de garantía de ingresos y el ámbito o sistema de servicios sociales, tal como he hecho en el cuadro presentado antes.

Así, atendiendo a lo que dice el artículo 22.3. de la Ley 12/2008, entiendo que en el ámbito de los servicios sociales tienen encaje **entregas dinerarias:**

- para la compra de servicios sociales o ayudas técnicas;
- para incentivar (o compensar por el lucro cesante derivado de) brindar apoyo informal (acoger, cuidar...);

- como compensación por la inaccesibilidad de entornos y por los gastos por ella generados; para hacer frente a situaciones de emergencia social;
- otras...

A mi entender las prestaciones económicas de **garantía de ingresos** (o las dedicadas a vivienda, por poner otro ejemplo) que hoy todavía se ubican en el ámbito (y el sistema) de servicios sociales, en buena lógica, acabarán por salir de él. De hecho, en la exposición de motivos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social se recoge como primer objetivo específico de esta nueva ley el siguiente (las negritas son mías):

“Dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como un sistema autónomo, que se constituye en un todo coherente e integrado, susceptible de diferentes fórmulas de gestión que, si bien en la actualidad se incardinan en los servicios sociales **y en los servicios de empleo**, en el futuro, si se estimara pertinente, **podrían enmarcarse, total o parcialmente, en otros ámbitos de actuación**”.

En cualquier caso, la relevancia de estas consideraciones que vengo haciendo sobre lo propio y lo no propio de los servicios sociales tiene que ver, entre otras cosas, con el hecho de que, en la medida en que los consensos y tendencias de desarrollo conceptual y técnico que, a mi entender, asume la Ley (que apuesta fundamentalmente por las prestaciones técnicas propias de los servicios sociales, de carácter relacional y participativo) se vayan desarrollando y fortaleciendo nos irán llevando a **un tipo de servicios sociales en que pierden centralidad, precisamente, algunas de las prestaciones o**

actividades por las que son más conocidos por parte de la ciudadanía, tales como el dinero para la subsistencia o el alojamiento que se da en los servicios residenciales. Ello nos iría llevando, a mi entender, a un tipo de servicios sociales, no sólo más respetuosos de la dignidad y la autonomía de las personas y más coherentes técnicamente sino también más sostenibles económica y políticamente, tal como demuestra la evidencia comparada (Mansell y otras, 2007).

2

La identificación y visibilización del objeto específico y las prestaciones propias de los servicios sociales resulta fundamental para diferenciar, ordenar, reordenar y coordinar mejor su labor, también en relación con ámbitos como, por ejemplo, la sanidad o la garantía de ingresos, comprendiendo que cada ámbito (y su correspondiente sistema público) aporta valor añadido, fundamentalmente, a través de sus prestaciones propias, que en el caso de los servicios sociales tienen carácter relacional.

De todos modos, junto a la apuesta por la centralidad de las prestaciones técnicas propias de los servicios sociales (además de las denominadas *tecnológicas*) frente a las económicas o, en todo caso, a las propias de otros ámbitos, la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, incorpora otras consideraciones que, a mi entender, contribuyen a orientar los servicios sociales a la finalidad que he propuesto para ellos, la de la protección y promoción de la interacción humana. Me refiero al enfoque o modelo de intervención social que se dibuja en la Ley, a la comprensión o *versión* de los servicios sociales por la que la

Ley apuesta hoy y aquí. Así, en el artículo 8, se señala que “el Sistema Vasco de Servicios Sociales tendrá como referencia en su funcionamiento el **enfoque comunitario**”.

La asunción del enfoque comunitario supone, a mi entender, apostar por maximizar las oportunidades de las personas para que puedan permanecer en su entorno familiar y convivencial original o, en todo caso, elegido, de modo que la intervención social habrá de esmerarse en **flexibilizar y personalizar los apoyos o prestaciones para fortalecer las redes y lazos familiares y comunitarios** deseados por las personas y sólo excepcionalmente intentar sustituir (en la limitada y paradójica medida y sentido en que esto es posible) esos lazos y entornos por otros; favoreciendo todo lo que suponga referencia y continuidad en la relación de ayuda entre profesionales de los servicios sociales y personas destinatarias (Ansello y Rosenthal, 2007: 1). A mi entender esto supone, también, apostar por la diversidad y heterogeneidad (generacional, funcional, cultural...) presente en los entornos familiares y comunitarios, frente al tan frecuente encuadramiento de las personas usuarias de los servicios sociales en función de su pertenencia a un determinado colectivo poblacional homogéneo en cuanto a una determinada característica establecida externamente (la edad, la capacidad, el sexo...).

El catálogo del artículo 22 de la Ley 12/2008, a mi entender, busca un punto de equilibrio, siempre difícil, entre la realidad actualmente existente y la que podría derivarse de una cada vez mayor aplicación del enfoque técnico que acabamos de mencionar. Resulta llamativo (y acertado a mi entender) que, si lo comparamos con los catálogos de otras leyes de servicios sociales aprobadas en otras comunidades autónomas (como la catalana) está mucho menos presente la

segmentación tradicional por colectivos vulnerables que, a mi entender, debemos ir superando en el ámbito de los servicios sociales.

En este aspecto se da a mi juicio **una de las mayores discrepancias** entre nuestra realidad y los consensos de la comunidad científica y técnica de referencia. Discrepancia que, en mi criterio, tiene mucho que ver con la fragilidad o debilidad comparativa de la atención primaria en el ámbito de los servicios sociales, sin que ahora me esté refiriendo necesariamente al diseño de atención primaria que realiza la Ley 12/2008 sino, en un sentido más amplio, a aquellas intervenciones de los servicios sociales más generalistas o menos segmentadas (lo cual no quiere decir, sino todo lo contrario, menos personalizadas).

Aquí podemos tomar, a mi entender, como modelo, el **sistema sanitario**. José Manuel Freire resume muy bien algunas de las claves de desarrollo del sistema sanitario público en España y de la importancia de la apuesta que se hizo por la atención primaria:

- Creación en 1978 de la especialidad de medicina familiar y comunitaria, tan especialidad como cualquier otra en cuanto a prestigio y retribución, con su formación vía residencia (contratación a tiempo completo durante la formación), especialidad que con el paso del tiempo llega a convertirse en la más numerosa e influyente en el país.
- Decreto 137/1984 (y posterior Ley General de Sanidad de 1986) en virtud del cual las médicas y médicos ubicados en la atención primaria pasan de atender 2,5 horas al día (y cobrar en función del cupo) a atender a jornada completa (7 horas) y cobrar por sueldo, manteniéndose su condición de puerta de acceso al sistema y la

adjudicación a cada profesional de un cupo o conjunto de personas.

- Inversión en centros de salud territorializados, creación, fortalecimiento y desarrollo de los equipos de atención primaria (con medicina, enfermería...) y buen acceso en o desde estos centros a pruebas diagnósticas.

En su trabajo Freire también analiza deficiencias o problemas del sistema sanitario pero pensemos por un momento en la dimensión de esas deficiencias o problemas si no se hubiera hecho la **apuesta** mencionada por la atención primaria y la medicina (y enfermería...) familiar y comunitaria. Apuesta de desarrollo y formación profesional y apuesta de carácter organizativo que se hizo en función de los consensos existentes (expresados de forma notable en la conferencia de Alma Ata de la Organización Mundial de la Salud de 1978).

Pues bien, a mi entender si bien todos los consensos científicos y técnicos en el ámbito de la intervención social y los servicios sociales plantean la personalización de la atención, la flexibilidad de la intervención, la aproximación al entorno de la persona y la interacción con sus redes familiares y comunitarias, **nuestras tecnologías, estructuras y políticas siguen propendiendo** a la despersonalización del individuo, considerándolo parte de un pretendido colectivo estándar y a la desvinculación de la persona de las redes, apoyos y entornos familiares y comunitarios, que raramente son objeto de una intervención que los fortalezca y dinamice.

En el ámbito de los servicios sociales están a mi entender infradesarrolladas e infrautilizadas **tecnologías de intervención y modalidades de servicio** de carácter domiciliario, comunitario,

ambulatorio, virtual o diurno mientras que se sigue apostando en muchos casos por el modelo, descartado por la comunidad científica y técnica, del gran servicio residencial para colectivos homogéneos. No es extraño que un reciente trabajo firmado por algunas de las principales autoridades españolas sobre servicios sociales (como Manuel Aznar, Demetrio Casado, José María Alonso Seco o Gregorio Rodríguez Cabrero, por citar algunos) proponga "atemperar la expansión de la oferta de centros residenciales y darles un sesgo comunitario, mediante su integración en los entornos vecinales" (Aznar y otras, 2008: 197).

Pongamos el **ejemplo** de la atención domiciliaria. Frente a las infinitas posibilidades de diversificación y flexibilización en cuanto objetivos de la actuación, figuras profesionales, tipos de apoyo, intensidades... nos encontramos con fuertes tendencias a la configuración del denominado *servicio de ayuda a domicilio* como un *café para todos* en el que frecuentemente predomina una prestación, la ayuda doméstica, que no destaca por su valor añadido en términos de intervención social de carácter relacional, preventivo y comunitario.

Aquí cabe señalar, por otro lado, que desde organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se está promoviendo intensamente la transición desde las políticas sociales del enfoque rígido orientadas a colectivos vulnerables entendidos como compartimentos estancos hacia un enfoque dinámico y complejo de **ciclo de vida**, entendiendo por tal aquel que toma en cuenta la individualización de las trayectorias vitales en la llamada sociedad del riesgo (con la consiguiente hiperfragmentación de los pretendidos colectivos) y la existencia de puntos críticos en los itinerarios de todas las personas. A mi entender, cuando las políticas

e intervenciones se focalizan excesivamente en colectivos vulnerables se produce un efecto no deseado de estigmatización, segregación y dependencia de estos colectivos, a la vez que una subdivisión de éstos en nuevos colectivos de menor tamaño que reclaman a su vez la estructuración para el nuevo colectivo de nuevas políticas e intervenciones (pretendidamente diferentes de las dirigidas a los otros colectivos), multiplicándose los riesgos de inadecuación, ineficacia, ineficiencia e inequidad del sistema. Por el contrario los enfoques de ciclo vital proponen establecer en la mayor medida posible apoyos de carácter general que estén a disposición de cualquier persona que pueda encontrarse en una determinada situación, intentando contribuir al empoderamiento de las personas y redes sociales en la gestión inteligente y sostenible de sus trayectorias vitales y de los cada vez más imprevisibles, interrelacionados y complejos riesgos sociales (D'Addio, 2008; López-Casasnovas y Mosterín, 2007: 154).

Entiendo que la **Ley 12/2008** apunta en esta línea cuando en su exposición de motivos señala que:

“De conformidad con las formulaciones más avanzadas en la materia, se ha optado por establecer un sistema de respuesta a las necesidades en función de la naturaleza y características de estas últimas, en lugar de estructurarlo atendiendo a los diferentes colectivos, lo que en ningún caso significa que los mencionados colectivos queden sin cobertura, ni que no se tengan presentes, en el marco del sistema, las especificidades que pueden afectarles.”

Una política de servicios sociales basada en el consenso científico y técnico debe adoptar e impulsar el enfoque comunitario, lo que supone apostar con fuerza por desarrollar y extender métodos de intervención que fortalezcan los apoyos informales y evitar o superar los modelos de atención que promueven o potencian la segregación de las personas en o por grupos homogéneos en función de una determinadas característica o situación.

En definitiva, en este primer apartado de la ponencia he intentado subrayar hasta qué punto es necesario, antes de plantearse modelos organizativos o alternativas de financiación en materia de servicios sociales, revisar su contenido técnico, identificar y visibilizar su valor añadido específico y diferencial y distinguir aquellas tecnologías y enfoques que van cayendo en la obsolescencia de las versiones o modelos de intervención que se van decantando y demostrando como más innovadores y adecuados. Justamente lo contrario, a mi entender, de lo que se ha venido haciendo con la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia**, una Ley que en lugar de promover y visibilizar el aporte de los servicios sociales para las personas en situación de dependencia está contribuyendo a extender la idea de que es preferible una compensación económica (no finalista en la mayor parte de los casos) por el deterioro en la calidad de vida de las personas que provoca la insuficiencia de la oferta de servicios sociales (Barriga y otras, 2009: 12). Esta es una, entre otras, de las consecuencias desastrosas de una ley que confunde una política transversal (la que tiene que ver con la dependencia) con un ámbito sectorial (el de los servicios sociales) desconociendo el desarrollo y

perspectivas de este ámbito y obstaculizando más que impulsando su funcionamiento y fortalecimiento.

De ahí, a mi entender, la importancia estratégica y el valor humanizador (además de la idoneidad técnica) del impulso de **esa versión de los servicios sociales**, promotores y activadores de la autonomía, empoderamiento, autodeterminación y responsabilidad personal y fortalecedores de los vínculos familiares, convivenciales y comunitarios que se ha intentado presentar en este apartado.

Servicios sociales públicos

Una vez apuntada o buscada, hasta el momento, una caracterización del ámbito de los servicios sociales, en este segundo apartado voy a referirme a la **intervención pública**, a la actuación de las instituciones estatales en ese ámbito. Al respecto creo que se puede comenzar diciendo que la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, con claridad:

- No entiende que el ámbito de los servicios sociales deba ser asumido en régimen de monopolio por el sector público, es decir, admite la **libertad de iniciativa** o empresa en el ámbito de los servicios sociales, aunque se reserva, como en cualquier sector, una capacidad de regulación (artículo 4.2.) del ámbito que, lógicamente, condiciona (a la vez que posibilita) la libre creación y prestación de servicios sociales.
- Al garantizar el derecho subjetivo a los servicios sociales mediante un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública y carácter universal (artículo 1 y siguientes), hace una **apuesta importante por unos servicios sociales públicos** de una envergadura, accesibilidad, capacidad y atracción bastante

considerables o significativas, en principio, para toda la ciudadanía.

Aún no siendo especialista en leyes, me atrevo a afirmar que el de servicio público es un concepto controvertido en el ámbito jurídico y que dicha controversia no ha hecho sino avivarse en el contexto del debate en la Europa comunitaria en relación con los denominados *servicios de interés general* (Huber y otras, 2008). Sea como fuere, después de un interesante repaso al debate en curso que aquí no podemos reproducir, Ortega Álvarez llega a la conclusión de que la clave de su comprensión es la de **“derechos de ciudadanía cuya satisfacción debe ser garantizada por las autoridades públicas”** (Ortega Álvarez, 2005: 172). Por ello a los efectos de esta ponencia entiendo *servicio público* como *servicio de responsabilidad pública*. Según este autor:

“Parece claro que ni el elemento subjetivo, ni el elemento jurídico formal, ni el elemento objetivo sirven para acotar los servicios públicos con referencia a los que pueden ser prestados en el mercado. Sólo sería posible hablar de servicio público en cuanto a una función de prestación que libremente el Estado puede poner en marcha, con niveles variables de garantía y de régimen jurídico, en base a la satisfacción de fines constitucionales, siempre que dicha libertad no se vea limitada por los principios comunitarios de economía de mercado abierta y de libre competencia” (Ortega Álvarez, 2005: 163).

Y añade:

“Es necesario el establecimiento de una organización que garantice la satisfacción de tal necesidad, la cual se puede

realizar de una forma muy variada: pública o privada, ejecutiva o normativa, con garantía final expresa o implícita” (Ortega Álvarez, 2005: 172).

4

En nuestro contexto sociopolítico y marco jurídico, la apuesta lógica iría por unos servicios sociales públicos (es decir, garantizados responsablemente por las administraciones públicas) que puedan ir superando su actual posicionamiento marginal o minoritario para ser atractivos para amplias capas de la población y legitimados por ellas, como han ido siéndolo los servicios públicos en el ámbito de la sanidad, la educación o las pensiones públicas.

En todo caso, intentando, tal como se decía al principio de esta ponencia, mirar las cosas desde el lado de las ciudadanas y ciudadanos, entiendo que las referencias más útiles en cuanto a servicios públicos de bienestar serían en nuestro entorno las que nos ofrecen los servicios públicos sanitarios y educativos. Más lejos nos quedan, por ejemplo, los servicios públicos en el ámbito del transporte o los denominados *servicios de red* (Ortega Álvarez, 2005: 160)... Sea como fuere, asumiendo que la única condición imprescindible para que un servicio pueda considerarse público es la garantía pública del derecho (o responsabilidad pública en la satisfacción de la correspondiente necesidad) creo que se pueden identificar, al menos, **nueve aspectos o cuestiones** que, sin bien no resultan estrictamente imprescindibles para que hablemos de un servicio público, desde un punto de vista tanto ciudadano como

técnico, pueden contribuir a (o tienen alguna relación con) la consideración de un servicio como público:

1. Perfección o fuerza jurídica de la garantía formal del derecho al servicio.
2. Titularidad del servicio.
3. Gestión del servicio.
4. Instancias y mecanismos públicos de planificación, interlocución y control del servicio.
5. Propiedad de las infraestructuras.
6. Condiciones y vínculos del personal que presta el servicio.
7. Financiación pública (pago o copago público) del servicio.
8. Imagen corporativa.
9. Posición e imbricación del servicio en la cadena de valor.

Clarifiquemos sucintamente lo que queremos decir con cada uno de los puntos y pongamos algunos ejemplos, sobre todo de la sanidad y la educación, para luego pasar a describir y analizar de forma más precisa el marco jurídico en el caso de los servicios sociales.

En lo que tiene que ver con la **perfección o fuerza jurídica de la garantía formal del derecho al servicio** es clara la diferencia existente, por ejemplo, entre la educación y la sanidad, desde el momento en el que en la Constitución Española (artículo 27) el derecho a la educación está incluido en el capítulo II del título I (sobre derechos y libertades), mientras que el derecho a la protección de la salud (artículo 43) forma parte del capítulo III (sobre los principios rectores de la política social y económica). El artículo 53.3. de la Constitución señala que "el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de

los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

En cuanto a la **titularidad del servicio** entiendo que es muy importante no confundirla con la gestión del servicio o con propiedad del centro (infraestructura física en o desde la que, en su caso, se presta el servicio), aspectos de los que hablaremos más tarde. Entiendo que titular de una actividad (por ejemplo un servicio) es quien tiene el derecho o la obligación (según cómo se considere) de realizarla. En el caso de la educación, en nuestro entorno, es especialmente relevante la presencia de servicios educativos de titularidad privada que, sin embargo, tienen un papel clave (mediante diversos mecanismos mencionados en la lista que estamos repasando) en la garantía pública del derecho a la educación y, por tanto, en el disfrute por parte de la ciudadanía de un servicio educativo que consideramos de carácter público.

En cuanto a la **gestión del servicio**, un servicio de titularidad pública, obviamente, puede ser gestionado por el propio sector público o por una empresa o entidad privada. Es más, avanzando por la cadena de valor siempre encontramos un punto en el que aparece la gestión privada en el caso de servicios de titularidad pública, sin que tal situación deba recibir ningún tipo de denominación con carga peyorativa como la que ha llegado a adquirir el concepto de subcontratación. Toda organización privada o pública define sus límites y decide que eslabones de la cadena de valor asume en su seno y cuáles compra en el mercado.

En cuarto lugar se hacía referencia a las **instancias y mecanismos públicos de planificación, interlocución y control del servicio**.

En el caso, por ejemplo, en el que la titularidad de una actividad (de responsabilidad pública) sea privada, habrá que analizar en qué medida y de que modo la administración pública responsable del servicio en cuestión:

- Puede tomar decisiones significativas (o elaborar planes o realizar diseños) de carácter estratégico, organizativo y operativo en lo relativo al servicio.
- Es capaz de ofrecer cauces eficaces de interlocución (por ejemplo para quejas y propuestas) en relación con el servicio a la ciudadanía, a las usuarias y usuarios del servicio, a sus titulares, a su personal y, en general, a cualquier agente relacionado con el servicio.
- Dispone de mecanismos ágiles y eficaces para obtener y procesar información en relación con (es decir, evaluar) la prestación del servicio y sus efectos.

En quinto lugar se hacía referencia a la **propiedad de las infraestructuras**, aspecto que tiene una importancia o impacto muy diferente en función de la naturaleza del servicio del que estemos hablando. Existen desde servicios en los que no se necesita infraestructura física hasta aquellos en los que el soporte material es el principal factor de valor añadido. En cualquier caso, desde mi punto de vista, este es uno de los aspectos menos relevantes de la lista que estamos repasando.

En cuanto a las **condiciones y vínculos del personal que presta el servicio**, en el caso de personas prestadoras de servicios públicos dependientes de entidades privadas existen varios mecanismos que pueden vincularlas en mayor o menor medida al propio servicio tanto o más que a la entidad. Hablaríamos, por ejemplo, del pago delegado

que existe en los centros educativos concertados (en virtud del cual es la propia administración pública la que directamente paga los salarios al personal) o de las cláusulas de subrogación (que obligan a una nueva entidad o empresa que se hace cargo de la gestión de un servicio público a hacerse cargo del personal que prestaba el servicio con la entidad o empresa anterior). En este apartado hay que referirse también a todo lo que suponga regulación (recogida o no en la normativa jurídica) de la mayor o menor equiparación de condiciones salariales y, en general, laborales.

La **financiación pública (pago o copago público) del servicio** es, sin duda, una de las cuestiones clave de esta lista, siendo diversas las fórmulas para el copago por parte de las personas usuarias de los servicios.

En una sociedad tan mediática como la nuestra no cabe olvidar la **imagen corporativa** como aspecto a considerar en la gestión de servicios públicos. De nuevo aquí vemos notables diferencias en nuestro entorno entre los servicios sanitarios y los educativos. Mientras que en los primeros es notoria la fuerza de la marca *Osakidetza*, como servicio público, en el caso de la educación, en el caso de los centros concertados diríamos que prima la marca privada (*Jesuitas, Axular...*).

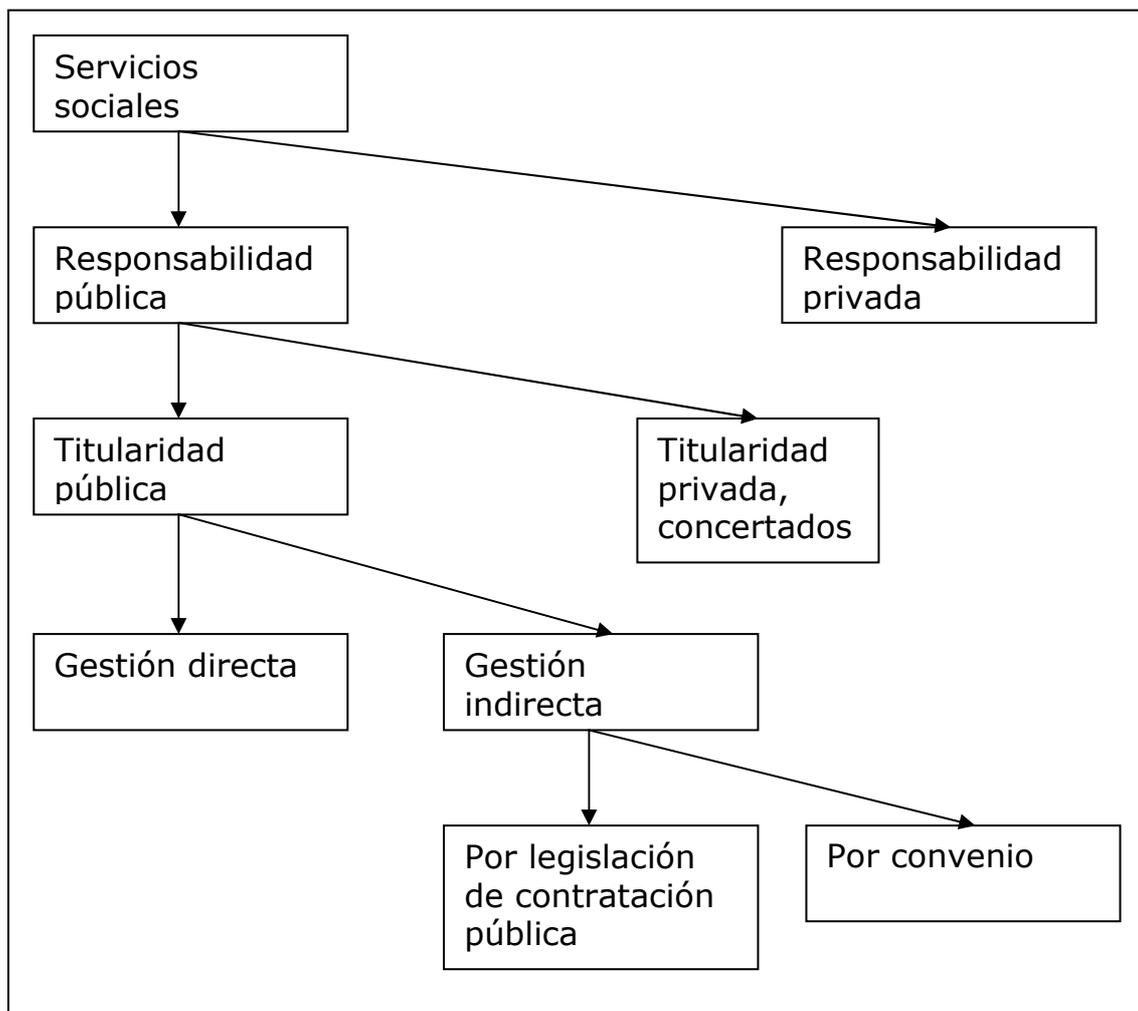
Por último, hay que hacer referencia a la **posición e imbricación del servicio en la cadena de valor**. A la hora de valorar la mayor o menor (o el tipo de) implicación pública en un servicio no es indiferente considerar cuál es su centralidad o peso específico en la red o sistema de servicios relacionados. No es lo mismo un servicio que da acceso a otros que un servicio auxiliar o complementario. No es lo mismo un servicio de alto valor añadido que un servicio de bajo

valor añadido. Por ello existen servicios o actividades indelegables (es decir, de máxima implicación) por parte del sector público.

Veamos ahora, entonces, cuál es el **modelo de servicio público que se plantea en la Ley 12/2008, de Servicios Sociales**, y los márgenes o disyuntivas que abre para su proceso de desarrollo y aplicación. Resumiéndolo en pocas palabras:

1. Se considera como servicios de responsabilidad pública tanto los servicios de titularidad pública como aquellos de titularidad privada que estén concertados con la administración pública (artículo 5.2.).
2. Los servicios de titularidad pública podrán ser gestionados directamente por parte de las administraciones públicas o indirectamente con la participación de la iniciativa privada (social o mercantil) bien mediante las fórmulas que ofrece la legislación sobre contratación en las administraciones públicas o bien mediante convenios con entidades sin ánimo de lucro (artículo 60.1.).
3. Dentro del ámbito de los servicios públicos se considera que existen razones o argumentos para establecer una preferencia por la gestión pública (se entiende que directa) o por la gestión (se entiende que preferentemente concertada) por parte de la iniciativa social (artículo 7.a.), existiendo en todo caso algunas prestaciones (artículo 60.2.) consideradas llave para el inicio o el avance en el itinerario individual que serán siempre de gestión pública directa y existiendo también la voluntad de aprovechar siempre lo avanzado previamente por la iniciativa social (artículo 60.3.)
4. Se prevé un régimen de concierto específico para el ámbito (no confundir con la modalidad de concierto prevista en la legislación

de contratación de las administraciones públicas) como cauce principal para la participación de la iniciativa privada (social o mercantil) en la prestación de servicios públicos (artículo 61 y siguientes).



5. Tanto para el régimen de concierto como para la gestión indirecta se establecen medidas de discriminación positiva (artículos 65 y 72) mediante las que se intenta valorar, reconocer e incentivar una serie de valores añadidos de carácter social, técnico, laboral, medioambiental u otros que pueda aportar la iniciativa privada (con independencia de su forma jurídica lucrativa o no).

6. Se avanza en la limitación del copago por parte de las personas usuarias y, por tanto, en el compromiso de copago por parte de las administraciones públicas (artículo 57).

A partir del marco de la Ley se trata ahora de identificar los **principales márgenes de maniobra y las posibles alternativas estratégicas** que podrían adoptar o promover las personas con responsabilidad política (en nuestro caso en el ámbito foral) para el mejor desarrollo y aplicación de la Ley, para el mejor funcionamiento de los servicios sociales públicos y, en definitiva, para la mejor atención a la ciudadanía desde los servicios sociales. A mi entender los temas clave serían los siguientes:

- Diferenciación y posicionamiento de los servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales.
- Diferenciación y posicionamiento de los servicios de gestión pública directa dentro del conjunto de servicios públicos.
- Política pública en relación con la iniciativa social (y con la iniciativa privada en general) en el ámbito de los servicios sociales.

Me referiré en primer lugar a lo relativo a la **diferenciación y posicionamiento de los servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales**. A este respecto entiendo que el reto es el de ir simultáneamente:

- Diferenciando y posicionando los servicios sociales frente a otras actividades que, hoy en día, compiten eficazmente con los servicios sociales (servicios de alojamiento sin valor añadido significativo en términos de intervención social, servicio doméstico, escuelas infantiles, instituciones penitenciarias...).

- Diferenciando y posicionando los servicios sociales públicos frente a los servicios sociales privados en clave de una cada vez mayor normalización y universalización.

Ambas labores (diferenciación y posicionamiento de los servicios sociales como ámbito de actividad y diferenciación y posicionamiento de los servicios sociales públicos en el seno de dicho ámbito) **se necesitan mutuamente**, a mi entender, en el marco de una política pública inteligente de servicios sociales que, en todo caso, no puede dar la primera de esas labores por supuesta, desde el momento en que el propio desarrollo tecnológico en respuesta a las necesidades en el ámbito de los servicios sociales (como en otros) necesita de la inversión pública.

Esa labor imprescindible de investigación, desarrollo e innovación, como en cualquier sector, necesita a su vez de una estrategia proactiva de gestión de las relaciones (en el mercado libre hablaríamos de **marketing**) con las destinatarias y destinatarios de los servicios, de modo que vayan comprendiendo la utilidad de las prestaciones y actividades que se les pueden ofrecer.

Los servicios sociales, tal como fueron definidos en la primera parte de esta ponencia, tienen unas **enormes potencialidades para la mejora de la calidad de vida** de la población respondiendo a una creciente cantidad de situaciones de las personas en las que necesitan apoyos para mantener o recuperar el ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional. Así, por ejemplo, la atención domiciliaria (complementada con otras) desde los servicios sociales estaría en condiciones de responder mejor a determinadas necesidades y demandas de menores de tres años y sus familias en comparación con las escuelas infantiles. O a las necesidades de

personas con limitaciones de autonomía y sus familias en comparación con muchas ofertas de alojamiento alternativo que ahora se les presentan. Sin embargo la ausencia de inversión en desarrollo y comunicación de esas alternativas hace que no sean consideradas por parte de la ciudadanía, con el consiguiente deterioro de su calidad de vida e incremento del gasto privado y público.

Se trata de **hacer real y visible en la vida ciudadana lo que ya es evidente para la comunidad científica y profesional**: que los servicios sociales (reconocidos y nombrados como tales) son servicios para todas las personas, servicios que todas las personas vamos a utilizar en diferentes situaciones y en diferentes momentos de nuestra vida, servicios imprescindibles como parte del paisaje de nuestra vida económica, de nuestro bienestar social, de nuestra calidad de vida.

Como digo, entiendo esta labor de diferenciación y posicionamiento de los servicios sociales en forma paralela y sinérgica con la labor de **diferenciación y posicionamiento de los servicios públicos** en el ámbito de los servicios sociales. Al respecto creo que es insostenible a medio plazo (particularmente desde el punto de vista político) la actual diferenciación y posicionamiento de los servicios sociales públicos. A diferencia de los servicios públicos de carácter sanitario o educativo, las administraciones públicas, a mi juicio, configuran y comunican la realidad de los servicios sociales públicos, en buena medida, como servicios para situaciones excepcionales de categorías especiales de personas, de modo que la mayoría de la población entiende (y entiende bien, podemos decir) que no se va a beneficiar nunca de esos servicios, que esos servicios no son para ella.

Creo que una buena parte de las personas con responsabilidad política que toman decisiones en materia de servicios sociales no tiene, no materializa y no transmite una percepción positiva de los servicios sociales. Se los vive se los ve y se los presenta muchas veces como un gasto sin retorno en lugar de verlos como una **inversión estratégica en capital humano y relacional**. Se los asocia frecuentemente con conceptos negativos como picaresca o aprovechamiento en lugar de con conceptos positivos como convivencia y conciliación... A mi entender hay que romper radicalmente con esa visión, tal como ya se ha hecho en buena medida en el caso de los servicios públicos de educación o sanidad.

Ello supone, a mi entender, redoblar los esfuerzos para seguir incrementando la centralidad de los servicios sociales en el marco del contrato social existente entre los poderes públicos y la ciudadanía. Seguir incrementando y mejorando los servicios sociales públicos y seguir aproximándolos a cada persona y entorno. Supone comunicar eficazmente su atractivo (en lugar de esconderlos para que no crezca la demanda). Y supone, necesariamente a mi entender, seguir explorando fórmulas de rediseño y reducción de la participación económica de las personas usuarias en la financiación de los servicios sociales públicos.

Nótese que no sólo hablamos de reducción (que nos parece imperativa para hacer atractivos los servicios públicos para las clases medias) sino también de **rediseño**, experimentando diversas fórmulas de participación económica y no económica de las personas individualmente o agrupadas en un contexto de fragmentación de la cadena de valor y pluralización de agentes implicados en los servicios públicos con diferentes papeles (provisión, acreditación, información,

prestación, utilización, financiación, inspección...) (Ranci y Pavolini, 2008: 166).

5

Aplicando un enfoque de gestión de las relaciones (o de marketing de servicios), además de la innovación y la proximidad en servicios sociales (especialmente, públicos), resulta clave una gestión proactiva de la imagen de los servicios sociales (y de los servicios sociales públicos) y una política de reducción del copago y de rediseño de ésta y otras formas de participación (con significado económico y no económico) de las personas en la prestación de los servicios.

El segundo tema clave mencionado es el de la **diferenciación y posicionamiento de la gestión pública directa dentro del conjunto de servicios públicos**. Con datos de 2006, de los 1,4 millones de euros de gasto en servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el 71% es aportado por las instituciones públicas. Sin embargo de las 22.985 personas que trabajan en los servicios sociales, casi tres cuartas partes lo hacen para entidades privadas (Gobierno Vasco, 2009: 2). A mi entender tanto la historia de nuestros servicios sociales como la coyuntura histórica en la que nos encontramos y la propia Ley 12/2008 nos llevan a un escenario en el que la gestión pública directa será minoritaria desde el punto de vista cuantitativo en el entramado de servicios sociales de responsabilidad pública. Personalmente entiendo que no se trata de darle vueltas a esto, aunque en otros lugares me he referido a ello más extensamente (Fantova, 2006: 16).

Una vez asumido el carácter cuantitativamente minoritario de la gestión pública directa dentro del conjunto de los servicios sociales de responsabilidad pública, entiendo que la pregunta a hacerse es cómo conseguir que sea **cualitativamente decisiva**, que sea estratégicamente relevante, que sea sosteniblemente eficiente para los fines de una política pública de servicios sociales. La respuesta a esta pregunta en parte viene dada en la Ley 12/2008 y en parte debemos ampliarla, a mi entender. Así, yo diría que:

- Deben ser de gestión pública directa, obviamente, aquellas actividades y estructuras que la propia ley considera indelegables en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Se debe evitar, en lo posible, la gestión pública directa de servicios equivalentes o similares a los que son gestionados por parte de la iniciativa privada en el marco del sistema público de servicios sociales, desde un planteamiento de especialización (*zapatero a tus zapatos*), evitación de comparaciones (siempre odiosas pero frecuentemente sangrantes) en cuanto a condiciones laborales...
- Se debe mantener un mínimo de masa crítica de gestión pública de servicios de atención directa a personas usuarias entendidos, sin embargo, como servicios de referencia orientados especialmente a la investigación, desarrollo e innovación, a la generación y difusión de buenas prácticas y, en definitiva, a la gestión del conocimiento.
- Se debe potenciar y fortalecer la asunción directa por parte de las administraciones públicas de procesos de gestión (planificación, evaluación, gestión de las relaciones, gestión de la imagen, gestión del conocimiento...) que las empoderen en su relación con los agentes privados (gestores o no de servicios) participantes o

interesados en el sistema público de servicios sociales (estamos hablando de la denominada *administración relacional*).

- Se debe conformar un verdadero sistema o red donde estén imbricadas las unidades de gestión pública directa y las que no lo son evitándose los circuitos separados o paralelos.

6

Se propone la construcción de una diferenciación y posicionamiento de la gestión pública directa basada, además de en las actividades indelegables, en la evitación de la competencia con la gestión privada de servicios públicos en el mismo tipo de servicios, en la construcción de masa crítica de servicios de atención directa de referencia y en la administración relacional en red donde la administración se afianza en procesos de gestión del sistema.

En tercer y último lugar, en este planteamiento sobre márgenes de maniobra y alternativas estratégicas para el desarrollo de los servicios públicos, me referiré, tal como anuncié, a la **política pública en relación con la iniciativa social (y con la iniciativa privada en general)** en el ámbito de los servicios sociales. Desde mi punto de vista, el marco que ofrece la Ley al respecto tiene aspectos interesantes y también algunos riesgos que hay que considerar.

Así, me parece interesante que la Ley ofrezca herramientas para **identificar y potenciar valores añadidos que suelen asociarse con la iniciativa social**. No sólo me parece interesante sino especialmente congruente con el enfoque comunitario que, como

vimos en el primer apartado, se propone. Me refiero a cuestiones como la reinversión de los beneficios en la labor de intervención social, la discriminación positiva de personas desfavorecidas, las sinergias entre servicios públicos y servicios no públicos, la mejora de la calidad de vida laboral, dinámicas de ayuda mutua, participación y voluntariado, incorporación al personal de personas con dificultades de inserción laboral...

Ahora bien, mi percepción personal y la literatura al respecto me inducen a pensar que **cada vez es menos significativa la forma jurídica** de una entidad a la hora de anticipar que va a aportar esos valores añadidos de los que estamos hablando. Ello es así, a mi modo de ver, por dos tipos de fenómenos:

- La utilización espuria o instrumental de formas jurídicas propias de la iniciativa social por parte de agentes cuya identidad real no se corresponde con la que se supone a las entidades no lucrativas.
- La evolución de algunas entidades de la iniciativa social que han ido siendo, progresivamente, colonizadas por lógicas que no se corresponden con las que se predicán para el sector solidario.

Al respecto, entre la bibliografía reciente, merece destacarse una **tesis doctoral sobre la realidad andaluza** cuya hipótesis, confirmada por el estudio es que "el papel del tercer sector en la reestructuración del Estado de Bienestar y concretamente en el ámbito de los servicios sociales en Andalucía, se está articulando en torno a un modelo que potencia el desarrollo y la ampliación de la función de producción y gestión de servicios pero que debilita y reduce la función expresiva y de participación social. Esto produce una serie de efectos, tanto en la identidad y las dinámicas internas del tercer sector y del sistema público como en las relaciones entre

ambos, que dificultan la participación social y la conexión con los ciudadanos en los dos sectores y por tanto, reducen las posibilidades de una reconstrucción participativa de la política social” (Espadas, 2006: 18).

Esta hipótesis se subdivide en otras dos, que afirman que:

- “La función de producción de servicios por parte del Tercer Sector ha pasado a ocupar el lugar central de las estrategias de actuación de las entidades en Andalucía desplazando, en la mayoría de los casos, a la función asociativa y de ejercicio de ciudadanía. Esto ha generado una serie de cambios organizativos muy profundos en el sentido de déficit de participación interna y falta de conexión con la base social y con los afectados, que llegan a condicionar la propia identidad y “misión” de las organizaciones; de este modo se reducen muy sensiblemente sus posibilidades de actuar como cauce de participación y de tomar parte en la definición de los problemas sociales y el diseño de la política social, debilitándose, por tanto, sus potencialidades para ejercer como elemento clave en la construcción de un modelo participativo de bienestar.
- El modelo de gestión mixta dependiente y subsidiaria en el que se enmarcan las principales actuaciones del Tercer Sector de acción social en Andalucía ha propiciado la aparición de redes paralelas de atención a menudo inestables, segmentadas y con dificultades de coordinación. Esto impide la identificación social y la consolidación de los servicios sociales en Andalucía como un sistema público, integrado, universalista y no residual, que con un presupuesto propio, una red estable de profesionales y unas prestaciones claramente definidas y reconocidas como derechos, pueda garantizar la atención en unas áreas específicas de necesidad, a unos ciudadanos que puedan participar activamente

en los procesos de definición y planificación y no sólo en la financiación, ejecución de programas o recepción de prestaciones” (Espadas, 2006: 18-19).

También merece ser mencionado el **informe británico** titulado *Servicios públicos y tercer sector: retórica y realidad* (PASC, 2008). Este informe no niega la eventual existencia de valores añadidos propios del tercer sector (relacionados con aspectos como flexibilidad, proximidad, confianza, coordinación, participación o innovación) pero señala que no hay evidencia suficiente al respecto. Por ello invita vivamente a los poderes públicos a no dar dichos valores añadidos por supuesto en cada caso particular, a poner siempre el foco en las necesidades y demandas de la ciudadanía, a empoderar a las personas usuarias frente a las prestadoras de servicios y a evaluar e investigar sistemáticamente para encontrar esa evidencia de los efectos que los diferentes tipos de organizaciones desencadenan en las destinatarias y destinatarios de los servicios.

El informe aboga, en todo caso, por una contratación o concertación inteligente (*intelligent commissioning*) (PASC, 2008: 3), de modo que las administraciones públicas definan mejor lo que quieren y se doten de herramientas y estructuras adecuadas para la relación con las organizaciones privadas prestadoras de servicios, incluyendo condiciones de estabilidad y cláusulas sociales que hagan posible el desarrollo y la sostenibilidad de un tercer sector competente y diverso (incluyendo necesariamente a las organizaciones de base más pequeñas y menos profesionalizadas) como factor clave de éxito de la política pública de servicios sociales.

A la luz de estas y otras aportaciones, entiendo que las administraciones públicas, cada vez más habrán de articular los

mecanismos que, más allá de la forma jurídica o de la inercia institucional, permitan **valorar y potencial los valores añadidos** que se espera que aporten las entidades de iniciativa social. Ello deberá conducir a un escenario en el que sin duda seguirán presentes y tendrán protagonismo las organizaciones no lucrativas que actualmente tienen más cuota de mercado en la gestión de servicios sociales públicos pero deseablemente, estas organizaciones:

- En los casos en los que gestionen servicios públicos, deberán someterse en mayor medida a las especificaciones de servicio, segmentación de la población y gestión de la imagen corporativa que se haga desde las administraciones públicas responsables.
- Deberán compartir el escenario, colaborar y eventualmente aliarse con otras organizaciones más pegadas al territorio, más participativas, menos profesionalizadas.
- Deberán compartir el escenario, colaborar y eventualmente aliarse con empresas mercantiles, pues no parece posible ni deseable a medio plazo que haya ámbitos protegidos donde no pueda operar la iniciativa privada con ánimo de lucro.

Dicho de otra manera, entiendo que una de las grandes responsabilidades de las administraciones públicas en lo que tiene que ver con la concertación y gestión indirecta de servicios sociales públicos es la de renovar, generar y mantener las condiciones para un verdadero **modelo mixto** de provisión de servicios en el que se promueva la autonomía, activación, responsabilidad y empoderamiento de las personas, familias y comunidades y en el que se fortalezca un tercer sector plural y diverso en el que estén equilibradas las dimensiones de ayuda mutua, prestación de servicios públicos, realización de intervenciones que no sean de responsabilidad pública, análisis y propuesta... A este respecto no se

ha de olvidar la declaración de interés social, de la que habla la Ley 12/2008 en su artículo 74, que, según la disposición adicional novena deberá estar regulada antes de pasar dos años de la aprobación de la Ley.

7

En el marco de un modelo mixto de provisión de servicios públicos los poderes públicos no pueden dar por supuesto que las entidades con personalidad jurídica de carácter no lucrativo aportan necesariamente los técnica y estratégicamente interesantes valores añadidos que se esperan de la iniciativa social, por lo cual deben asumir proactiva y eficientemente su responsabilidad en la promoción y acreditación de la aportación de dichos valores añadidos por parte de la iniciativa social en la gestión concertada de servicios públicos.

Para terminar este apartado podemos **volver al esquema de nueve puntos** que dábamos al principio e intentar sintetizar (repasando o completando) la realidad en la que nos encontramos y las propuestas que han ido emergiendo:

1. Perfección o fuerza jurídica de la garantía formal del derecho al servicio. La Ley 12/2008 perfecciona y refuerza la garantía formal del derecho a los servicios sociales al configurarlo como derecho subjetivo exigible incluso ante los tribunales (artículo 2) y al extender el universo o abanico de titulares del derecho (artículo 3).

2. Titularidad del servicio. Se admite tanto la titularidad pública como la titularidad privada en el caso de los servicios concertados.
3. Gestión del servicio. Se admite tanto la gestión pública directa como la gestión indirecta de servicios de titularidad pública.
4. Instancias y mecanismos públicos de planificación, interlocución y control del servicio. Se ve la necesidad de reforzarlos, particularmente en la fase de diseño de los servicios.
5. Propiedad de las infraestructuras. Se considera un aspecto de importancia menor.
6. Condiciones y vínculos del personal que presta el servicio. Pendiente del desarrollo de la ley, importante la solución que se defina.
7. Financiación pública (pago o copago público) del servicio. Necesidad de reducción y rediseño de la participación económica, con un modelo elástico que permita adaptarse a diferentes coyunturas.
8. Imagen corporativa. Necesidad de una gestión más proactiva desde las administraciones públicas de los servicios sociales y de los servicios sociales públicos.
9. Posición e imbricación del servicio en la cadena de valor. Necesidad de seleccionar eslabones clave y reservarlos para la gestión pública directa.

Para terminar este apartado, en todo caso, quisiera subrayar que para la resolución, cara al futuro, de la **ecuación**, sin duda endiablada, entre responsabilidad pública (en buena medida vía impuestos), responsabilidad personal (por ejemplo vía copago), responsabilidad social (mediante asociacionismo, mutualismo, cooperativismo...) y responsabilidad privada (mediante la gestión, por ejemplo) se resuelve de forma totalmente diferente en función del modelo de intervención en el que estemos pensando. De ahí la

necesidad de unir lo tratado en este segundo apartado con lo comentado en el primero y, por tanto, la necesidad de pensar en la compatibilidad entre unos servicios públicos en clave de derecho subjetivo con la necesaria dinámica de desarrollo comunitario y autogestión participativa en la que deben, a mi juicio, entenderse e impulsarse los servicios sociales.

Y, ciertamente, este planteamiento no se hace porque los apoyos familiares y comunitarios se muestren vigorosos o porque la autogestión y la iniciativa sean dinámicas en alza, sino todo lo contrario. Es tal su debilidad que la intervención pública no puede seguir contribuyendo a su desactivación y pretendido reemplazo por sucedáneos formales. Sin esa **apuesta** me vienen a la mente unos servicios sociales residuales y frágiles o, en el otro extremo, tecnocráticos y burocráticos, pero no unos servicios sociales capaces de apoyar y acompañar la vida (mi vida) en sus diferentes momentos y contingencias. Y creo que es mucho lo que se puede y debe hacer desde los poderes públicos para potenciar unos u otros caminos.

Sistema público de servicios sociales

Una vez que hemos repasado y perfilado algunas referencias en relación con los servicios sociales como ámbito de actividad y con los servicios sociales públicos, llegamos al tercer y último paso, más breve, entre los que mencionábamos en la presentación de esta ponencia. Se trata de reflexionar sobre lo que supone la articulación de un sistema público de servicios sociales, sistema que, en virtud de la Ley 12/2008 adopta la denominación de **Sistema Vasco de Servicios Sociales**.

El Sistema Vasco de Servicios Sociales es la herramienta de la que se dotan los poderes públicos para garantizar a la ciudadanía el derecho

del que habla la Ley 12/2008, pudiendo decirse que esta Ley busca un equilibrio e incluso, deseablemente, una **sinergia** entre:

- La existencia de importantes responsabilidades públicas en materia de servicios sociales en los niveles autonómico, foral y municipal.
- La voluntad y los medios para que el Sistema Vasco de Servicios Sociales merezca el nombre de sistema gracias a su unidad, articulación, coordinación y armonía.

Entiendo que la Ley busca la mayor responsabilización y empoderamiento de cada una de las instituciones implicadas y, a la vez, establece una serie de instancias o mecanismos que buscan la vertebración del sistema. Podría decirse que **cada institución es responsable** de lo que le toca y, a la vez, tiene en la Ley una importante llamada a colaborar y coordinarse con las otras, para mejor cumplimiento de sus fines y de los fines compartidos del sistema.

En lo tocante a la provisión de servicios, me parece relevante la estructuración de la atención en dos **niveles**, primario y secundario, niveles que, en términos generales, tienden a corresponderse con los servicios de responsabilidad municipal y de responsabilidad foral (a salvo de unos pocos servicios de responsabilidad autonómica). La exposición de motivos de la ley habla de la distinción:

“entre los servicios sociales de atención primaria y los de atención secundaria, que se diferencian, entre otros criterios o variables, por la mayor o menor intensidad del apoyo prestado y que en ambos casos puede ser especializado”.

Desde mi punto de vista, en la elaboración de la futura **Cartera** de Prestaciones y Servicios y otra normativa de desarrollo de la Ley tenemos por delante un verdadero reto a la hora de diseñar cada uno de los servicios del catálogo (artículo 22) y, consiguientemente, diferenciar adecuadamente los de atención primaria y atención secundaria. En cualquier caso, a mi entender, por perfecto que sea tal diseño, siempre será necesario:

- Mantener viva la dinámica de investigación, desarrollo e innovación en materia de diseño de prestaciones y servicios.
- Practicar un ajuste fino y flexible entre los diferentes niveles de la administración a la hora de repartirse y coordinar el trabajo.

Se cuenta con un año a partir de la aprobación de la Ley para proceder a la redistribución competencial pero, en todo caso, entiendo que tanto **como repartir va a ser importante compartir**, ser flexibles, apoyarse mutuamente, sumar... Al respecto cabe decir que, a mi entender, la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, representa una **apuesta ambiciosa y arriesgada en favor de la suma positiva** (y en contra de la *suma cero*) de las diferentes instituciones en el seno del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en la medida en que plantea una serie de mecanismos e instancias comunes para todo el sistema y que a continuación tan sólo voy a identificar sucintamente:

- Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales (artículo 44).
- Consejo Vasco de Servicios Sociales y, en general, fórmulas de participación (artículo 48 y siguientes).
- Cartera de Prestaciones y Servicios (artículo 23), que deberá estar aprobada en un año a partir de la aprobación de la Ley, según la disposición adicional primera.

- Instrumentos técnicos comunes (artículo 20).
- Plan (junto a otros opcionales) Estratégico de Servicios Sociales (artículo 35), incluyendo Mapa de Servicios Sociales (artículo 36), que deberá estar aprobado en un año tras la aprobación de la Ley, según la disposición adicional segunda.
- Regulación de los requisitos de los servicios (a realizar antes de dos años a partir de la aprobación de la Ley, según la disposición adicional cuarta).
- Dotación mínima de recursos (artículo 36), que habrá de ser establecida antes de pasar un año de la aprobación de la Ley, según la disposición adicional sexta.
- Criterios generales sobre la participación económica de las personas usuarias (que, según la disposición transitoria séptima, será regulada antes de pasar un año de la aprobación de la Ley, contándose con dos años para la adaptación de las administraciones a dicha regulación).
- Régimen de concierto (que habrá de ser regulado antes de pasar un año tras la aprobación de la Ley, según la disposición adicional octava).
- Observatorio Vasco de Servicios Sociales (artículo 77), que habrá de ser creado y regulado antes de pasar dos años de la aprobación de la Ley (según la disposición adicional décima).
- Sistema Vasco de Información en Servicios Sociales (artículo 79), que deberá estar en funcionamiento antes de pasar dos años tras la aprobación de la Ley (según la disposición adicional tercera).
- Registro General de Servicios Sociales (artículo 50 y siguientes), que habrá de ser creado y regulado antes de pasar un año de la aprobación de la Ley (según la disposición adicional decimotercera).
- Símbolo distintivo y otras previsiones en materia de comunicación (artículos 80 y 81)

- Alta Inspección en Servicios Sociales (artículo 82 y siguientes).

A mi entender hemos de crecer en la conciencia de que el **funcionamiento como sistema** interesa a todas las partes implicadas. Creo que hemos padecido y protagonizado en muchos momentos una situación de círculo vicioso en la que la debilidad de las instancias y dinámicas comunes del sistema facilitaba o exigía un funcionamiento prácticamente independiente de las diferentes instituciones y agentes y este funcionamiento contribuía a la debilidad de las instancias y dinámicas comunes. Si nos creemos de verdad el modelo que propone esta Ley y apostamos por la puesta en común creo que esto va a ser interesante para todas los agentes e instituciones implicadas y, lo que es más importante, va a repercutir positivamente en la atención a las ciudadanas y ciudadanos. Pero eso va a exigir dotar de recursos y capacidades a los procesos comunes y seguir avanzando y mejorando en capacidad de diálogo y construcción colectiva.

A este respecto, por otra parte, no podemos dejar de señalar que en este momento, posiblemente, se encuentra en el **nivel municipal** el principal reto que tiene ante sí el proceso de construcción del Sistema Vasco de Servicios Sociales (García y otros, 2007). Los servicios sociales municipales son la puerta de entrada al sistema y en sus manos está, en términos generales, esa atención primaria de cuya importancia se ha hablado en varios momentos en este documento. Sin embargo, las deficiencias de la financiación municipal y un cierto retraso en la comprensión de la prioridad política de los servicios sociales en muchos Ayuntamientos confluyen, entre otros factores, para la formación, en muchos casos, de verdaderos *cuernos de botella* que dificultan el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales públicos y distorsionan la imagen de este sistema ante la población.

Todo ello ha de tenerse especialmente en cuenta en los próximos años.

Volvemos, en todo caso, a la idea de responsabilidad compartida y, en lo que nos afecta en este documento, a la **responsabilidad foral** respecto al conjunto del sistema y, en particular, en la colaboración con los Ayuntamientos. El hecho de que la Ley 12/2008 encomiende a las Diputaciones la responsabilidad sobre la vía de acceso excepcional (de urgencia) al Sistema Vasco de Servicios Sociales no supone sino una motivación añadida para esta llamada a la colaboración interinstitucional y, en particular, para la colaboración entre la Diputación Foral y los Ayuntamientos, particularmente en un territorio como Gipuzkoa, de acusado *minifundismo* municipal.

8

La construcción y funcionamiento del Sistema Vasco de Servicios Sociales exige de cada institución un intenso compromiso con la búsqueda de sinergias con el resto de instituciones (y otros agentes), pues, en última instancia, no es posible ejercer cabalmente las propias responsabilidades sin la colaboración del resto de instituciones (y otros agentes).

Conclusión

Al inicio de este texto colocábamos una cita de **Schopenhauer** y lo hacíamos pensando en que la idea de que los servicios sociales (con el correspondiente protagonismo de su sistema público) constituyen un ingrediente básico para el bienestar social en nuestra sociedad y

para la calidad de vida de todas las personas; la idea de que todas las personas necesitamos en alguna medida de intervención profesional y apoyo público para promover y proteger nuestra autonomía personal e integración relacional; la idea de que los servicios sociales pueden y deben ser el cuarto pilar de nuestros sistemas de bienestar... quizá sea una de esas verdades primero ridiculizada, después rechazada y finalmente aceptada.

Sea como fuere, a quién ha escrito estas páginas y a sus lectoras y lectores no les ha correspondido un papel de observación pasiva, en su caso, de dicho proceso, sino, creo, el de **implicarse**, de la forma más inteligente y comprometida que sea posible, en la tarea de hacerlo posible. Tenemos la suerte de apoyarnos en los hombros, en los progresos de quienes, anteriormente, desbrozaron el camino. Algunos elementos, como la evidencia de algunas necesidades, la capacidad lograda por el sector o ciertos consensos políticos, nos son favorables. Nos encontramos, sin embargo, en una crisis económica global que puede poner en cuestión muchas seguridades y trayectorias. Espero, en todo caso, que en cualquier contexto y ante cualquier contingencia seamos capaces de mantener una apuesta robusta por la intervención social y su responsabilidad pública como herramientas indispensables para la defensa de la dignidad humana en una sociedad decente.

Referencias

- ANSELLO, E.S. y ROSENTHAL, C. (2007): "Hidden costs and invisible contributions in family caregiving: an introduction" en *Canadian Journal on Ageing*, vol. 26m supl. 1, pp. 1-6.
- AZNAR LÓPEZ, M. y otras (2008): "Acción social y dependencia" en AZNAR LÓPEZ, M. y otras (coords.): *Madrid 2025. Un*

- estudio sobre la Comunidad de Madrid. Presente y futuro.* Madrid, Fundación para el Mecenazgo y el Patrocinio Social.
- BARRIGA, L. y otras (2009): *Desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.* Alcorcón, Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.
- CALVO, M.M. (2009): "La urgente reforma de la patria potestad" en *El País*, 23 de marzo, p. 32.
- CASADO, D. (2008): "Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento" en *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 10, septiembre-diciembre, pp. 69-106.
- CATALUÑA: Ley 12/2007 de Servicios Sociales.
- CERC (Consell de l'Emploi des Revenus et de la Cohésion sociale) (2008): *Les services à la personne.* París.
- COLLECTIF SSIG (2008): *Les services sociaux d'intérêt général.* <http://www.ssig-fr.org/>
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2008): *Sexto informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- D'ADDIO, A.C. (2008): *Life course, life risk and social policy.* http://www.esri.ie/research/research_areas/social_inclusion/lifecycle_social_exclusio/Life_Course_-_Anna_DAddio.pdf [consultado el 20 de marzo de 2009].
- ESPADAS, M.A. (2006): *El tercer sector construyendo ciudadanía: la participación del tercer sector en los servicios sociales en Andalucía.* Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- ESPAÑA (1978): *Constitución Española*
- ESPAÑA: *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.*

- FANTOVA, F. (2006): "Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco" en *Zerbitzuan*, núm. 40, diciembre, pp. 7-20.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Instituto de Derechos Humanos (Universidad de Deusto).
- FREIRE, J.M. (2005): *La medicina familiar y comunitaria en los albores del siglo XXI. Situación y perspectivas en España*. <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/C5D53FED-4CC9-430D-8136-8714566B03E5/17716/DrJoseManuelFreire.pps> [consultado el 20 de marzo de 2009].
- FUNDACIÓN SAR (2007): *Calidad y dependencia. Grados de dependencia y necesidad de servicios*. Madrid, IMSERSO.
- GARCÍA, L. y otros (2007): "Los servicios sociales como lugar público" en *Zerbitzuan*, núm. 41, pp. 45-57.
- GOBIERNO VASCO (2009): "20 años de servicios sociales en la CAPV: avances y retos pendientes" en *Gizarte.doc*, núm. 29, pp. 2-3.
- HUBER, M. y otras (2008): *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union*. Bruselas, Comisión Europea.
- KAHN, A. y KAMERMAN, S. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.
- LÓPEZ-AROSTEGI, R. (2005): "Euskal Autonomia Erkidegoan erantzukizun publikoa duten gizarte zerbitzuen kartera diseinatzeke orientabideak eta proposamenak" en CASADO y otras: *Euskal Autonomia Erkidegoan gizarte zerbitzuen sistema publikoaren egoera eta etorkizunerako ikuspegia*. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza, pp. 143-243.

- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. y MOSTERÍN, A. (2007): "Los nuevos ejes del gasto social: hacia una visión generacional de las políticas públicas" en *Ekonomi Gerizan*, núm. 14, pp.140-155.
- MANSELL, J. y otras (2007): *Deinstitutionalisation and community living. Outcomes and costs. Report of a European study*. http://ec.europa.eu/employment_social/index/vol1_summary_final_en.pdf. [Consultado el 18 de febrero de 2008]
- MIRA-PERCEVAL, M.T. y otros (2007): *Servicios sociales. Estructura, dinámica políticas y estrategias en España y la Comunidad Valenciana*.
- MORENO, L. (2007): *Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad"*. Madrid, Instituto de Políticas y Bienes Públicos.
- ORTEGA ÁLVAREZ. L. (2005): "Servicios públicos y usuarios de servicios" en *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, enero-agosto, pp. 153-173.
- PAÍS VASCO: Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.
- PAÍS VASCO: *Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social*.
- PAÍS VASCO: Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.
- PASC (Public Administration Select Committee) (2008): *Public services and the third sector: rhetoric and reality*. London, House of Commons.
- PINILLA, R. (2006): *Agencia de evaluación: innovación social basada en la evidencia*. Madrid, Fundación Alternativas.
- RANCI, C. y PAVOLINI, E. (2008): "Nuevas tendencias en la política de cuidados de larga duración en Europa Occidental: ¿hacia

- un mercado social de cuidados?" en *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 10, septiembre-diciembre, pp. 133-169.
- RENES, V. (coord.) (2008): *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- ROSENGARD, A. y otras (2007): *A literature review on multiple and complex needs*. Edinburg, Scottish Executive.
- SÁNCHEZ, M. (dir.) (2007): *Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- STANZANI, S. (2005) "Terzo settore e differenziazione sociale: una teoria relazionale" en DONATI, P. y TEREZI, P.(eds.): *Invito alla sociologia relazionale. Teoria e applicazioni*. Milano, Franco Angeli, pp. 198-216
- ZALAKAIN, J. (2009): "Algunos retos para los próximos años" en *Gizarte.doc*, núm. 29, p. 7.
-