

APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

Quiénes somos

Los/a Directores/a de Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Barakaldo, Bilbao, Donostia, Getxo, Irún, Portugalete y Vitoria-Gasteiz, nos hemos constituido en un grupo estable de profesionales que, periódicamente, analizamos y contrastamos los sistemas de trabajo en ejercicio formulando nuevas alternativas de intervención, apoyo y colaboración con el objetivo de lograr un saber-hacer compartido, unas herramientas homogéneas y efectivas de trabajo y un posicionamiento común que redunde en una acción pública coherente en nuestra Comunidad.

A quienes nos dirigimos

Queremos hacer llegar nuestra preocupación, propuestas y ofrecer nuestro trabajo futuro a todos aquellos agentes o instancias con responsabilidad en la estructura, gestión y, por lo tanto, capacidad de cambio, en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Qué pretendemos

Como tal grupo de profesionales, consideramos que debemos exponer nuestras opiniones externamente siempre y cuando cumplan dos condiciones: (1) Que por el contexto y los medios que concurran en un momento determinado, puedan aportar elementos de avance en el sistema público de Servicios Sociales y (2) que sirva para concitar acuerdos y cohesión interinstitucional en un escenario fragmentado.

Nuestra reflexión no es la más relevante, pero pretende marcar un sentimiento extendido, de una forma ordenada, respetuosa y, sobre todo, con intención de aportar positivamente en la orientación de unos Servicios Sociales Públicos ajustados a la demanda, posibles, coherentes y eficientes.

Porqué ahora

Este es un momento importante en el que ha madurado nuestro grupo, se dispone de un recorrido suficiente para evaluar la eficiencia del sistema competencial, somos conscientes de la situación de los diferentes niveles de atención en los tres Territorios y estamos preocupados por la orientación que los Servicios Sociales están tomando en un escenario en el que prima el desacuerdo, las directrices marcadas de forma autónoma - cuando no contradictoria -, se diluye la responsabilidad pública, se gastan las energías en proyectos inconexos y el objetivo del servicio a la ciudadanía se desplaza a la atención a los conflictos administrativos, laborales o institucionales.

Nos encontramos en un tiempo de cambio de legislatura que aún debe definirse y, por tanto, con la oportunidad de iniciar una reflexión con ésta y otras aportaciones, para reformular el futuro de los Servicios Sociales.

Es, conviene reconocerlo, un diagnóstico que no surge por el ejercicio teórico ni por la incomodidad de nuestro grupo como agentes parciales, sino por la necesidad de compartir en

este momento un elemento positivo de avance, creemos que ampliamente sentido por diferentes instituciones, entidades o iniciativas que están confluyendo.

Los Servicios Sociales: eje del Sistema Social vs. agrupación de iniciativas

El marco normativo que estructura los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca dibuja un mapa muy diferente al que paralelamente mantienen otros sistemas de atención pública que configuran esta sociedad y los derechos básicos a la ciudadanía de los que, teóricamente, disfrutamos. Así, estructuras administrativas internamente sólidas y coherentes en Educación, Salud, Seguridad Social o Seguro de Desempleo, contrastan con un sistema de provisión de Servicios Sociales que adolece de una serie de déficits comparativos:

- Desestructuración interadministrativa.
- Derechos no uniformes de acceso a los bienes y servicios.
- Provisión diferenciada de servicios y ausencia de tasación detallada y actualizada de éstos.
- Falta de objetivación de los derechos ciudadanos en términos operativos y regulación atomizada de éstos.
- Falta de financiación garantizada ajustada a la cartera de servicios pública, ante la ausencia de ésta.

Parece que la volatilidad y labilidad del sistema público de los servicios sociales es algo a lo que nos hemos acostumbrado como sociedad. Es cierto que esta situación es el producto de un diseño de la estructura de servicios públicos de la que nos hemos dotado y que tuvo su anclaje básico en los inicios de los años ochenta, periodo de formación ex novo de nuestro entramado público. Pero también es cierto que su creciente importancia como sistema de servicio consolidado, además de como referente de derecho para la ciudadanía, le da un relieve muy diferente al de dicha época.

Los tres estratos administrativos y la posición de los Ayuntamientos

Podemos decir que en los tres estratos administrativos, la situación subjetiva de cada uno de ellos con respecto a la "estructura global" del Sistema Público Vasco de Servicios Sociales no es la misma. El Gobierno Vasco debe cumplir, básicamente, con un papel de propuesta normativa, arbitraje de los grandes recursos y articulación del propio sistema. Las Diputaciones - esencialmente - deben responder a las tareas más especializadas y al apoyo a los ayuntamientos más pequeños. Pero es la labor de los Ayuntamientos la que se convierte en el eslabón que más sufre las disfunciones del sistema, porque:

- Deben responder de una manera fragmentada a una obligación normativa única.
- Deben asumir las consecuencias prácticas de una regulación normativa o unas decisiones planificadas en las que, usualmente, no toman parte.
- Deben cumplir con su doble papel de atención primaria generalista y, simultáneamente, responsable de determinados programas y servicios finalistas.
- Deben luchar por un posicionamiento municipal frente a otros departamentos municipales, desde un prestigio profesional y un recorrido histórico como servicio público, comparativamente poco favorable.
- Son una realidad heterogénea, muy sensible a los diferentes entornos que les han hecho configurarse como Unidades Públicas de Acción Social.
- Son el punto más débil en el cruce de dos variables de intervención pública:

- Los social se define por lo no-educativo, no-sanitario, no-laboral, etc. No existe un corpus definitorio de la dimensión social. Se convierte en la solución de políticas de ahorro de otros sistemas.
 - El objeto de intervención de los ayuntamientos en el ámbito social es la ciudadanía que ha sido considerada como no-objeto de intervención de los servicios especializados.
- Son el referente público-social ante la ciudadanía, pero no disponen de toda la información, soportan cambios no informados, no tienen cauces de propuesta hacia las administraciones planificadoras y definitorias de los servicios, y éstas, en sus decisiones, cargan de procesos burocráticos los procedimientos que les afectan.
 - Deben defender la estructura pública de la intervención, marcando el criterio de la participación de la iniciativa privada no lucrativa, sujeta ésta a la definición pública previa y no condicionada por inercias, compromisos cautivos o indefiniciones de la parte institucional.

En resumen, los factores que empujan a una acción municipal parcial, desasistida, poco valorada institucionalmente, carente de líneas estratégicas, son más fuertes que aquellos que ayudan a lo contrario. La atomización de los Ayuntamientos y su heterogeneidad, la articulación del Sistema de Servicios Sociales confrontando responsabilidades y no objetivando los efectos frontera, la ausencia de una acción coherente con otras dimensiones de nuestra estructura de servicios públicos, marcan un entorno poco propicio a la acción concertada, coherente y garantista a la ciudadanía.

Hay determinados elementos, además, que dificultan de un modo añadido el recorrido hacia una acción concertada entre las administraciones:

➔ **División Departamental Vertical.**

Desde hace unos años se va consolidando la división política y, por ende, funcional de dos ámbitos de lo social en las administraciones: por un lado las prestaciones económicas, su respuesta a realidades personales y familiares complejas, y los itinerarios de inserción social, y, por otro, los "asuntos sociales" o la "política social", que tiene diferentes reflejos definitorios en función de la administración referida y sus competencias.

Los profesionales de los Servicios Sociales municipales vivimos esta realidad con estupor. Esto sólo sucede en ámbitos de frágil cohesión interna, como el social. Pero una justificación aparentemente lógica a posteriori, no puede enmascarar motivos ajenos al principio de coherencia en la articulación de un Sistema de Servicios Sociales.

➔ **Relativización de los medios en función de decisiones institucionales internas. (de cada Ayuntamiento).**

La falta de referentes operativos a la hora de determinar los medios con los que los Ayuntamientos deben contar para el ejercicio de sus competencias en materia social, deja al criterio interno y a las posibilidades objetivas de cada uno, el grado de desarrollo de la atención social. Es decir, dejamos en manos de 250 (ayuntamientos en la CAPV) discusiones, consideraciones y determinaciones parciales, la configuración de nuestra red de atención. No hay herramientas suficientemente sólidas - más que textos normativos, imperativos de su cumplimiento - que minimicen este desgaste interno de cada técnico/a social con su Ayuntamiento. Esto es algo más patente cuanto más pequeño sea el municipio.

- Decisiones bienintencionadas que alejan las decisiones responsables. Es un viejo dicho del mundo periodístico aquel que recuerda que para eliminar algo no hay más que subvencionarlo. Otra de las derivaciones de esta red no cohesionada del sistema es que se toman decisiones parciales bienintencionadas ante la imposibilidad de afrontar la gran tarea que proponemos en este documento. Subvencionar a los ayuntamientos contrataciones, aleja y distorsiona la realidad a la que éstos deben enfrentarse. Si deben asumir sus responsabilidades para conformar un trabajo solvente, deben proveerse de los medios necesarios para hacerlo. La desestructuración actual, las subvenciones interadministrativas, la falta de objetivación de recursos, de un mapa de servicios, etc. permite salvar - con un gran coste de los profesionales - la situación, más en términos de espejismo que de realidad. De este modo no se está garantizando la estabilidad de un servicio obligatorio ni en la intervención actual ni en la futura.

Qué planteamos

Sabemos que nuestra visión es parcial, pero nuestras aspiraciones son globales, integrales; toda la acción pública en los Servicios Sociales debe tener una misma orientación. No puede haber respuestas rápidas a la situación (es un problema que los Ayuntamientos deben resolver por sí mismos). Si somos parte de un mismo Sistema, a todos nos afecta su configuración, sus debilidades y sus fortalezas.

Estos son, en nuestra opinión, los elementos fundamentales de una salida a la actual situación.

- Debe haber una conciencia explícita de que el Sistema Vasco de Servicios Sociales es un elemento básico en nuestra sociedad. Hay que manifestar claramente, por tanto, que su configuración debe remitirse en su totalidad a la responsabilidad pública. Las Instituciones de nuestro País - y nadie más - deben responder de sus principios básicos: universalidad, equidad, compensación, proximidad, etc.
- Los Ayuntamientos son una parte fundamental en este sistema. Y además, esto no es una afirmación retórica; Lo son. Si esto se reconoce, ¿porqué no se cuida con efectividad del eslabón administrativamente más débil y complejo del Sistema? ¿Porqué la dinámica interinstitucional abandona a los ayuntamientos, especialmente los más pequeños, a una red frágil de coordinación interna sin posibilidad de autoorganización solvente, remitiendo la disponibilidad de recursos a decisiones municipales más o menos afortunadas? Es urgente determinar un estatus de los servicios sociales municipales no sujeto a la variabilidad de las decisiones internas de cada Ayuntamiento.
- Como parte fundamental del Sistema, los Ayuntamientos deben tener una presencia solvente (es decir, no una presencia formal exclusivamente), en los foros institucionales en los que se discuta la estructura y los criterios de prestación social pública. Podrá parecer lo mismo - puede que así estemos acostumbrados - pero los Organos consultivos de participación son una cosa y la Coordinación interinstitucional para una acción pública coherente es otra. El primero es participación ciudadana (o no pero, en todo caso, participación externa) y el segundo es configuración de la acción pública. Ambos foros son necesarios, pero cada uno tiene sus responsabilidades intransferibles.
- Sin reducir la perspectiva a la visión municipal y sus dificultades, debemos decir que la estructura actual del Sistema Público de Servicios Sociales nos empuja a plantear un gran pacto interinstitucional en el que nos obliguemos (Gobierno vasco, Diputaciones y Ayuntamientos) a determinar los estándares de atención, incluyendo la identificación de un

presupuesto interadministrativo destinado al Sistema Público de Servicios Sociales, que pueda ser modulado en función de la coherencia global del sistema.

La experiencia del Decreto 155/01, nos demuestra que la determinación de funciones no ha centrado el trabajo -una vez aclaradas éstas - en la calidad de la provisión coherente de los servicios, sino en el conflicto competencial y la lectura restrictiva de las responsabilidades compartidas. Debemos dar marcha atrás y volver - o iniciar - la definición de un solo sistema compartido de actuación. Cueste lo que cueste y sabiendo que no hay atajos en este camino.

- Siendo realistas, no esperamos que, aun extensamente compartido el diagnóstico, se extienda el sentido común ni la generosidad interadministrativa espontáneamente. Esto nos llevaría a ver con naturalidad la acción preventiva independientemente de quién asuma el coste, la ausencia de cuellos de botella en itinerarios entre administraciones, el ciudadano como vértice de la articulación del sistema, etc. No prevemos tanto. De momento. Sabemos que la tarea a enfrentar es compleja y exige de momentos políticos, técnicos y de madurez administrativa que deben eclosionar juntos. De ahí que nuestra propuesta de tránsito hasta el gran pacto, se incline por reforzar los sistemas transversales entre las administraciones. Nuestro grupo identifica al menos cuatro sistemas transversales que deben teñir la acción de todas las administraciones:

▪ *El acuerdo conceptual.*

Determinación consensuada de unos parámetros conceptuales comunes que reflejen un modelo de actuación global y unos constructos operativos y mensurables. Por ejemplo: Plan de caso, riesgo, inserción social, diagnóstico, consentimiento informado, historia viva, comunidad, autonomía-dependencia, etc. Este consenso conceptual debe discutirse y fijarse tras la consulta y contraste con expertos en cada una de las materias.

▪ *El desarrollo informático global.*

Los desarrollos de Bases de datos integrales en las tres capitales nos permite anticipar que un desarrollo informático global debe regirse obligatoriamente por varios principios: (1) basarse en la transferencia de datos, (2) identificar consensuadamente los tipos de datos, la frecuencia, la garantía de consulta on-line, etc., (3) no pretender una configuración única cuyos datos residan en una "central" de acceso desde terminales municipales, (4) no pretender hacer en un año y con una empresa externa lo que al resto ha costado 4 o 5 años y personal de los Departamentos propios de desarrollo informático (5) incluir en el proyecto de red de transferencia de datos a todo el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales (todos los Departamentos Sociales) y los Ayuntamientos y (6) ofrecer a los Ayuntamientos sin capacidad de generar herramientas propias una base de datos para uso propio consensuada con todas las administraciones y con apoyo técnico de desarrollo.

▪ *Los sistemas de reglamentación de los servicios y su financiación.*

Se ha iniciado en la discusión técnica del borrador de Decreto de los Servicios Sociales Municipales, una aproximación a los criterios de financiación de los servicios sociales. Debería avanzarse en el consenso de unos principios globales (servicios en los que se aplica co-pago, índice de referencia, franjas de contabilización de ingresos, contabilización de patrimonio, exenciones en la contabilización de ingresos, etc.). Del mismo modo, se deberían consensuar los principios básicos de Reglamentación de los servicios, poniendo especial cuidado

en aquellos que constituyen un continuo de prestación a la misma persona por parte de administraciones y Territorios diferentes en su devenir de necesidades.

- *La determinación de los estándares de atención y cobertura.*
El establecimiento de un mapa de servicios a la ciudadanía, que probablemente nunca tendrá un valor normativo, marcará un umbral de estandar medio de atención (definido por variables de cobertura e intensidad fundamentalmente) que situará a cada administración frente a su realidad comparativa. Será compleja esta determinación, que exigirá mucho del avance de las otras tareas transversales (conceptualización, determinación de servicio, reglamentación, financiación, etc.), pero es la única herramienta que, en esta realidad administrativa, puede acercarnos a la definición operativa de objetivos y evaluaciones en los Servicios Sociales de nuestra Comunidad.

Y el papel de liderazgo de estos sistemas transversales lo tiene que tomar el Gobierno Vasco. Pero no un Gobierno Vasco meramente propositivo y respetuoso al extremo, sino un Gobierno Vasco ejecutivo. Reiteramos; uno y ejecutivo. No es posible continuar con la actual división ejecutiva en dos Departamentos.

La potencia funcional y económica de las otras administraciones (Diputaciones y Ayuntamientos) no puede empañar su responsabilidad en la articulación homogénea y coherente del Sistema de Servicios Sociales. La tarea es ardua (territorialidad, estratos administrativos, grandes y pequeños municipios, diferentes sensibilidades políticas, la inercia a la ausencia de cambio, etc.), pero no pueden caber dudas.

La historia, nuestra historia, no nos permite ser optimistas en este planteamiento, pero seríamos unos irresponsables si no manifestáramos nuestra opinión y, evidentemente, no nos pusiéramos en manos de quien este dispuesto a dirigir este reto. La inercia, el tiempo, las defensas corporativas, los blindajes administrativos, la defensa presupuestaria, el vértigo a la incertidumbre, ..., son muchos los argumentos para no cambiar. Pero no dejaría de ser, no solo ya una mezquindad profesional, sino también una injusticia con la ciudadanía y nuestras Instituciones. Debemos avanzar y os invitamos a hacerlo.

17 de mayo de 2005.

Iñaki Rodríguez, Toño Garaizar, Edorta Azpiazu, Alfonso Gurpegui, Mikel Kerexeta, Javier Ruiz, Loli García.