

# **GIZARTE ZERBITZUEN SISTEMA PUBLIKOA ERREFORMATZEARI BURUZKO GOGOETA**

## **Nortzuk gara**

Barakaldo, Bilbo, Donostia, Getxo, Irun, Portugaleta eta Gasteizko Gizarte Zerbitzuetako zuzendariok profesional-talde egonkorra sortu dugu. Aldian behin, gaur egun erabiltzen diren lan-sistemak aztertzen eta erkatzen ditugu, esku hartze, laguntza eta lankidetzako eredu berriak asmatuz. Gure helburua jakintza konpartitzea da, lanerako erreminta berdintsuak eta eraginkorrak sortzea, eta jarrera bateratua izatea, gure erkidegoan ekintza publiko koherentea dakarrena.

## **Norengana jotzen dugu**

Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Sistema Publikoaren egituraren eta kudeaketan erantzukizuna duten eragile edo instantzia guztiei (eta, beraz, sistema aldatzeko gaitasuna dutenei) geure kezka eta proposamenak helarazi gura dizkiegu, eta geure etorkizuneko lana eskaini.

## **Zer nahi dugu**

Profesional-talde gisa, uste dugu geure iritziak kaleratu behar ditugula, bi baldintza hauek betetzen direnean: (1) Une jakin bateko testuingurua eta bitartekoak kontuan izanik, gizarte zerbitzuen sistema publikoan aurrera egiten lagundu badezakegu, eta (2) egoera zatikatu batean akordioak lortzen eta erakundeen arteko kohesioa lortzen lagundu badezakegu.

Gure gogoeta ez da garrantzitsuena, baina nahiko zabaldua dagoen iritzi baten berri emateko egiten dugu, betiere modu ordenatuan, errespetuz eta, batez ere, Gizarte Zerbitzu Publiko posibleak, koherenteak, eraginkorrak eta eskaerari egokituak lortzeko bidean, ekarpen positiboa egiteko asmoz.

## **Zergatik orain**

Une garrantzitsua bizi dugu. Gure taldea heldutasunera iritsi da, eskumen-sistemaren eraginkortasuna ebaluatu ahal izateko ibilbide nahikoa egin dugu, hiru lurraldeetako arretamailen egoeraren berri dakigu, eta Gizarte Zerbitzuen norabideaz kezkatu gaude, izan ere, ezadostasunak agertzen dira nonahi, jarraibideak modu autonomoan (batzuetan modu kontraesankorrean ere) ematen dira, erantzukizun publikoa desegiten ari da, indarrak elkarrekin zerikusirik ez duten proiektuetan xahutzen dira, eta herritarrei arreta egiteko zerbitzua ahaztuz, administrazio, lan edo instituzio gatazkei ematen zaie garrantzia.

Legegintzaldi-aldaketa batean gaude murgilduta, oraindik definitu gabe baitago legegintzaldi berria nolakoa izango den. Beraz, une aproposa dugu hau Gizarte Zerbitzuen etorkizuna definitzeko, gure ekarpenaren eta bestelako gogoeten laguntzaz.

Aitortu behar dugu, halere, diagnostiko hau ez dela sortu ariketa teoriko baten ondorioz ezta gure taldea ez dagoelako eroso agente partzial gisa ere. Aitzitik, une honetan aurrera egiteko elementu positibo bat konpartitu beharra dugulako egin dugu diagnostiko hau. Eta uste dugu behar hori erakunde, entitate eta ekimen ugari ikusten dutela.

## **Gizarte Zerbitzuak: Gizarte Sistemaren ardatza vs. ekimen-multzoa**

Euskal Autonomia Erkidegoan Gizarte Zerbitzuak egituratzen dituen arau-esparruaren mapa oso ezberdina da gizarte hau eta hiritar izateko ustez dauzkagun oinarrizko eskubideak osatzen dituzten arreta publiko bestelako sistemetatik. Horrela, Hezkuntza, Osasun, Gizarte Segurantza edo Langabezi Aseguruko administrazio-egiturak barne mailan sendoak eta koherenteak diren bitartean, Gizarte Zerbitzuek gabezia ugari dituzte:

- Administrazio arteko desegituraketa.
- Ondasunak eta zerbitzuak eskuratzeko eskubideak ez dira berdinak guztientzat.
- Zerbitzuak modu ezberdinean ematen dira, eta ez daude modu xehean eta eguneratuan tasaturik.
- Hiritarren eskubideak ez dira objektibizatzen termino operatiboetan, eta modu atomizatuan erregulatzen dira.
- Ez dago bermatutako finantzaziorik zerbitzu-zorro publikoari egokituta, zerbitzu-zorro publikorik ez dagoelako.

Antza denez, gizarte zerbitzuetako sistema publikoaren lurrunkortasunari eta labilitateari ohituta dago gure gizartea. Egoera hau geuk sortu genituen zerbitzu publikoen egituraren diseinutik eratorri da; laurogeiko hamarkadan izan zuen bere sorrera-unea, orduan eratu baitziren gure erakunde publikoak. Baina egia da orduan baino garrantzi handiagoa duela gizarte zerbitzuen sistema publikoak gaur egun; horregatik, hiritarrentzat eskubide erreferentea izateaz gain, oso izaera ezberdina du.

## **Administrazioko hiru mailak eta udalen jarrera**

Esan dezakegu administrazioko hiru mailetako bakoitzak Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema Publikoaren “egitura orokorrarekin” duen egoera subjektiboa ez dela berdina. Eusko Jaurlaritzak, batetik, batez ere arauak proposatu behar ditu, baliabide handiei buruz erabaki eta sistema artikulatu. Aldundiek, batez ere, lan espezializatuak hartu behar dituzte bere gain, eta udalik txikienei lagundu. Baina udalen lana da sistemaren disfuntzioak gehien sufritzen dituen maila; izan ere:

- Udalek arautegi bakarra modu zatikatuan bete behar dute.
- Arauzko erregulazio baten edo erabaki batzuen ondorio praktikoak bere gain hartu behar dituzte, nahiz eta erregulazioa edo erabakiak sortzean eta planeatzen parte hartu ez duten.
- Lehen mailako arreta orokorreko papera bete behar dute eta, era berean, zenbait programa eta zerbitzu finalisten arduradun izan.
- Udalak jarrera bat izateko borroka egin behar dute, beste sail batzuen aurka, sail horien aldean ospe profesional txikiagoa izanik eta zerbitzu publikoko ibilbide historiko txarrago izanik.
- Errealitate heterogeneoa dira. Gizarte Ekintzako Unitate Publikoko izaera ekarri dieten ingurune ezberdinen aurrean oso sentikorrak.
- Esku hartze publikoko bi aldagaien gurutzean gunerik ahulena dira:
  - Gizarte izaerakoa honela definitzen da: hezkuntzakoa ez dena, osasunakoa ez dena, lanakoa ez dena, e.a. Hau da, gizarte izaera definitzen duen corpusik ez dago. Beste sistema batzuen aurrezte politiken konponbidea da azkenean.

- Zerbitzu espezializatuek euren esku hartzeen barruan hartzen dituzten hiritarrak sartzen dira udalen gizarte izaerako esku hartzeetan.
  - Hiritarren artean erreferente publiko eta soziala dira gizarte zerbitzuak, baina ez daukate informazio guztia, aldaketak egiten dizkiete haiek jakin gabe, zerbitzuen planak eta definizioa egiten dituzten administrazioei proposamenak egiteko biderik ez dute, eta administrazio horiek, erabakiak hartzean, gizarte zerbitzuei dagozkien prozedurak prozesu burokratikoak betetzen dituzte.
- Esku hartzearen egitura publikoa defenditu behar dute, dirua irabazteko asmorik ez duen ekimen pribatuak parte hartzeko irizpidea markatuz, alde aurretiko definizio publikoaren arabera, inertziak, mendeko konpromisoek edo alderdi instituzionalaren zehaztugabetasunak baldintzatu gabe.

Laburbilduz, udalen arlo honetako jardunean eragina duten faktorerik gehienek ekartzen dute jarduna partziala, laguntzarik gabekoa, instituzionalki gutxi baloratua eta ildo estrategiko gabekoa izatea. Udalak atomizatuta daude eta oso ezberdinak dira, Gizarte Zerbitzuen Sistema erantzukizunei aurre eginez antolatzen da eta ez “muga-efektuak” objektibizatuz, gure zerbitzu publikoen egiturako bestelako dimentsioekin ekintza koherenterik ez da egiten; faktore horiek, besteak beste, ez dira oso mesedegarri jardun adostua, koherentea eta hiritarren eskubideen bermatzailea egiteko orduan.

Gainera, elementu batzuek are gehiago zailtzen dute administrazioen artean ekintza bateratu bat izatea:

- ➔ Sailak bertikalki banatuta egotea.  
Urte batzuk dira administrazioetan gizarte-gaietan bereizketa politikoa (eta beraz, funtzionala) gauzatzen hasi zela: batetik, prestazio ekonomikoak, errealitate pertsonal eta familiar konplexuei erantzuna ematea, eta gizarteratzeko ibilbideak. Bestetik, “gizarte-gaiak” edo “gizarte-politika” daude, dagozkion administrazioaren eta bere eskumenen arabera modu batean edo bestean definitzen direnak.  
Udal Gizarte Zerbitzuetako langileok harriduraz bizi dugu egoera hau. Honelako fenomenoak barne-kohesio ahuleko eremuetan baino ez dira gertatzen, gizarte-gaietan esate baterako. Baina ustez logikoa den justifikazio batek, a posteriori, ezin ditu ezkutatu Gizarte Zerbitzuen Sistema bat artikulatzean koherentzia-printzipiotik kanpo dauden arazoak.
- ➔ Bitartekoak erlatibizatzea, instituzioen barne-erabakien arabera (udal bakoitzarenak).  
Udalek gizarte-gaietan euren eskumenak gauzatzeko eduki beharreko bitartekoak erabakitzerakoan, ez dago erreferente operatiborik, eta horrek udal bakoitzaren irizpideen eta aukera objektiboen esku uzten du gizarte-arretaren garapena. Hau da, EAEko 250 udalen esku uzten ditugu hainbat eztatanda, gogoeta eta erabaki partzial, gure arreta sarearen eraketa. Ez dago tresna sendorik (testu arau-emaileak, nahitaez bete beharrekoak, izan ezik) gizarte-teknikari bakoitzak bere udalarekin duen barne-desgastea murriztuen duenik. Hainbat eta argiagoa da udala zenbat eta txikiagoa den neurrian.
- ➔ Borondate oneko erabakiek erabaki arduratsuak urruntzen dituzte.  
Esaera zaharra da kazetaritzaren munduan: zer edo zer desagerrarazteko, dirulaguntzak ematea da errazena. Kohesionatu gabeko sistemako sare honen beste ondorio bat da erabaki partzialak hartzen direla, asmo honez betiere, ezinezkoa delako dokumentu honetan proposatzen dugun lanari osotasunean ekitea. Udalei kontratazioetarako

dirulaguntzak emanez, udalek aurre egin behar dioten errealitatea urruntzen eta desitxuratzen da. Lan eraginkor bat egiteko euren erantzukizunak onartu behar badituzte, horretarako behar diren bitartekoak ere eskuratu behar dituzte. Gaur egungo desegituraketa, administrazioen arteko dirulaguntzak, baliabideak ez objektibizatzea, zerbitzu-maparen gabezia, eta abarreko faktoreei esker egoera gaitzitzen da nola edo hala (langileentzat kostu handiarekin, halere), baina gehiago itxuraz, egiaz baino. Horrela ez da bermatzen nahitaezko zerbitzu baten egonkortasuna gaur egun ezta etorkizunean ere.

## Proposatzen duguna

Gure ikuspegia partziala da, noski, baina gure helburuak globalak eta orokorrak dira. Gizarte Zerbitzuetako ekintza publiko orok norabide berean joan behar du. Egoerari ezin zaio bat-bateko erantzunik eman (udalek eurek konpondu beharreko arazoa da). Sistema bereko kide bagara, denongan dute eragina haren eraketak, ahuldadeek eta sendotasunek. Hauek dira, gure ustez, gaur egungo egoera konpontzeko kontuan izan behar diren funtsezko elementuak:

- ➔ Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema gure gizartean oinarritzko elementua delako kontzientzia sortu behar da beren beregi. Argi eta garbi adierazi behar da, beraz, hura eratzeko erantzukizuna erakunde publikoei dagokiela erabat. Gure herrialdeko erakundeek (eurek bakarrik) izan behar dute gizarte zerbitzuen oinarritzko printzipioen erantzule: unibertsaltasuna, berdintasuna, konpentsazioa, gurbiltasuna, e.a.
- ➔ Udalak funtsezkoak dira sistema honetan. Hau ez da baieztapen hutsala ordea: benetan funtsezkoak dira. Hau onartzen bada, zergatik ez da benetan zaintzen sistemako mailarik konplexu eta ahulena? Instituzio arteko dinamikak zergatik uzten ditu udalak (batez ere txikiak) barne-koordinazioko sare ahul baten menpe, bere burua ondo antolatzeke aukerarik gabe, eta baliabideak eskuratzeko aukera udalaren erabaki zuzen edo okerren esku utziz? Udaletako gizarte zerbitzuen estatusa zehaztu beharra dago, udal bakoitzaren barne-erabakien aldakortasunaren mende egon gabe.
- ➔ Sistemako funtsezko zati izanik, udalek presentzia eraginkorra izan behar dute (hau da, ez presentzia formal hutsa) gizarte prestazio publikoen egitura eta irizpideak eztabaidatzen diren foro instituzionaletan. Gauza bera dela eman dezake, hala ohitu gaituztelako, baina parte hartzeko kontsulta organoak gauza bat dira, eta jardun publiko koherenterako instituzio arteko koordinazioa beste bat. Lehenengoa hiritarren parte hartzea da (edo ez, baina betiere, kanpoko parte hartzea), eta bestea jardun publikoaren konfigurazioa da. Foro biak dira beharrezko baina bakoitzak bere erantzukizun besterendu ezinak ditu.
- ➔ Ikuspegia udalaren mailara eta bere zailtasunetara murriztu gabe, esan behar dugu Gizarte Zerbitzuen Sistema Publikoaren egungo egiturak erakundeen artean hitzarmen handi bat egitera behartzen gaituela. Hitzarmen horretan, Eusko Jaurlaritzak, aldundiek eta udalek arreta emateko irizpideak finkatu eta bete behar ditugu. Gainera, Gizarte Zerbitzuen Sistema Publikorako administrazio guztien artean aurrekontu bat osatu beharko genuke, sistemaren koherentzia orokorraren arabera alda daitekeena. 155/01 Dekretuaren esperientziak erakusten digu funtzioen definizioan (funtziook argitu ondoren) lanaren xedea ez dela izan zerbitzua modu koherentean eta kalitatez ematea, baizik eta eskumenen inguruko gatazka bat piztea eta konpartitutako

erantzukizunen irakurketa murriztua egitea. Atzera egin behar dugu eta jarduteko sistema konpartitu bakarra definitu. Kosta ahala kosta egin behar dugu, bidezidorrik ez dagoela jakinik.

- ➔ Errealista garenez gero, ez dugu espero, diagnostikoan bat etorri arren, administrazioen arteko eskuzabaltasuna eta zentzuna berez zabaltzea. Bestela, normala litzateke aurre neurriak hartzea kostua norik ordaintzen duen gorabehera, administrazioen arteko ibilbideetan botila-leporik ez egotea, hiritarra sistema artikulatzeko erdigunea izatea, eta abar. Ez dugu hainbeste espero, oraingoz behintzat. Badakigu zeregin zaila duguna betetzeko, eta eremu politikoan, teknikoan eta administratiboan aldi berean nolabaiteko heldutasuna lortzea eskatzen duela.

Horregatik hitzarmen handi bateranzko bidean, administrazioen arteko zeharkako sistemak sendotzea proposatzen dugu. Gure taldeak gutxienez zeharkako lau sistema identifikatzen ditu, administrazio guztien jarduna ukitu behar dutenak:

- *Adostasuna kontzeptuetan.*

Hau da, guztion artean kontzeptu batzuk adostea eta zehaztea, jardun orokorreko eredu bat islatzen dutenak, eta eraikuntza operatibo eta neurgarriak. Hauek dira batzuk: kasu-plana, arriskua, gizareratzera, diagnostikoa, adostasun informatua, historia bizia, komunitatea, autonomia-dependentsia, e.a. Kontzeptuetako adostasun hau gai bakoitzeko adituekin kontsultatu eta erkatu ondoren eztabaidatu eta finkatu behar da.

- *Garapen informatiko orokorra.*

EAEko hiru hiriburuetan datu integralen datu-baseak garaturik daudenez, esan dezakegu garapen informatiko orokor batek zenbait baldintza bete behar dituela: (1) datuen transferentzian oinarritzea, (2) datu motak, maiztasuna, on-line kontsultetako bermeak e.a. modu adostuan identifikatzea, (3) konfigurazio bakarra, datuak udaleko terminaletatik har daitezkeen “zentral batean” sartuz, egin nahi ez izatea. (4) Udaleko garapen informatikoko sailen bidez 4 edo 5 urteetan egin dugun lana urte betean kanpoko enpresa batekin egin nahi ez izatea. (5) Datuak transferitzeko sareko proiektuan Eusko Jaurlaritza osoa, foru aldundiak (gizarte-gaietako sail guztiak) eta udalak sartzea. (6) Euren tresnak sortzeko aukerarik ez duten udalei datu-base bat eskaintzea, eurek erabiltzeko, administrazio guztien artean adostuta eta garapeneko laguntza teknikoarekin.

- *Zerbitzuak arautzeko sistemak eta haien finantzazioa.*

Udal Gizarte Zerbitzuei buruzko Dekretuaren zirriborroaren eztabaida tekniko bat hasi da, gizarte zerbitzuak finantzatzeko irizpideei hurbilketa bat. Printzipio orokor batzuk adosteko aurrera egin beharko litzateke (ordainketa-kidetza zein zerbitzutan aplikatu behar den, erreferentziako indizea, diru-sarrerak kontabilizatze mugak, ondarea kontabilizatzea, diru-sarreraren kontabilizazioko salbuespenak, eta abar). Era berean, zerbitzuak arautzeko oinarritzko printzipioak adostu beharko lirateke; administrazioek eta lurralde ezberdinekin pertsona berari ematen dizkien prestazio jarraietan kontu handia izan behar da, pertsona bakoitzaren beharren arabera.

- *Arretako eta estaldurako estandarrak zehaztea.*

Hiritarrentzako zerbitzuen mapa bat ezarri gero, nahiz eta balio arautzailerik izan ez, arretako batez besteko estandarra izango dugu (intentsitate eta estaldura

aldagaiek definitua, batez ere), administrazio bakoitza bere errealitate konparatiboaren aurrean jarriko duena. Determinazio hori konplexua izango da, eta bestelako zeharreko lanen aurrerapen handia eskatuko du (kontzeptualizazioa, zerbitzuaren zehaztapena, arautzea, finantzazioa, eta abar). Baina hauxe da administrazio errealitate honetan gure erkidegoko Gizarte Zerbitzuen helburu eta ebaluazioen definizio operatibora hurbildu gaitzakeen tresna bakarra.

Eta zeharreko sistema hauetako lider papera Eusko Jaurlaritzak hartu behar du. Baina ez proposamenak baino egiten ez dituen eta gehiegizko errespetuaz aritzen den Eusko Jaurlaritza, baizik eta benetan jarduten duen Eusko Jaurlaritza. Berriro diogu: bakarra eta ekintzailea. Ezin dugu jarraitu ekintza bi sailen esku egonik.

Gainerako administrazioen potentzia funtzional eta ekonomikoak (aldundiak eta udalak) ezin du bere erantzukizuna ezkutatu Gizarte Zerbitzuen Sistemaren artikulazio homogeneo eta koherentean. Ez da lan makala (lurraldetasuna, administraziooko geruza ezberdinak, udalerrri handi eta txikiak, sentsibilitate politiko ezberdinak, aldaketa ezaren inertzia, etab), baina ezin daiteke zalantzarik egon.

Historiak, gure historiak, ez digu uzten planteamendu honetan optimista izaten, baina arduragabe hutsak ginateke baldin eta gure iritzia emango ez bagenu eta, jakina, erronka hau zuzentzeko prest dagoenaren esku jarriko ez bagina. Inertzia, denbora, defentsa korporatiboa, administrazioen blindajea, aurrekontuen defentsa, zalantzen beldurra... aldaketarik ez egiteko arrazoiak dira. Baina halere, jarrera hori mantentzea, zekenkeria profesionalaz gain, gure herritarrekiko eta gure erakundeekiko bidegabekeria da. Aurrera egin behar dugu eta bide horretan ibiltzera gonbidatzen zaituztegu.

2005eko maiatzaren 17an.

Iñaki Rodriguez, Toño Garaizar, Edorta Azpiazu, Alfonso Gurpegi, Mikel Kerexeta, Javier Ruiz, Loli Garcia.